DAS KOLLEGIALITÄTSPRINZIP IM BEREICH DER REGIERUNG

Paul Beinhofer

1981

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535726_0020

DAS KOLLEGIALITÄTSPRINZIP IM BEREICH DER REGIERUNG

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von

Paul Beinhofer

1981

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Referent: Professor Dr. Lerche
Korreferent: Professor Dr. Badura
Tag der mündlichen Prüfung:
10. Dezember 1981

Druck: Dissertationsdruck Novotny jr., 8135 Söcking/Starnberg

INHALTSÜBERSICHT

		Seite
1.	Einleitung	1
2.	Theorie der Regierungskollegialität im parlamentarischen Regierungssystem	2
2.1.	Koordination der Verwaltungstätigkeit	2
2.2.	Integration der Parlamentsmehrheit	5
2.3.	Der Zusammenhang von Koordinations- und Integrationsfunktion der modernen parlamentarischen Regierung	9
3.	Die Vorgeschichte der grundgesetzlichen Regelung der Kollegialität	11
3.1.	Die Vorgeschichte der Weimarer Regelung	11
3.1.1.	Regierungstechnische Erwägungen für eine Kollegialität in der Spätzeit des Kaiserreichs	11
3.1.1.1.	Das Anwachsen der Reichsbürokratie macht die umfassende persönliche Verantwortung des Reichskanzlers unglaubwürdig	12
3.1.1.2.	Das Bedürfnis nach Harmonisierung der Rechtsstellung von Reichskanzler und preußischem Ministerpräsidenten erfordert eine Kollegialisierung der Reichsleitung	14
3.1.2.	Politische Begründung der Kollegialisierung als Correspondens zur Parlamentarisierung	17
3.2.	Die Reichsregierung nach der Weimarer Reichsverfassung	18
3.2.1.	Die Erwägungen in der Weimarer Nationalversammlung	18
3.2.2.	Die Regierungspraxis in der Weimarer Republik	21
3.2.2.1.	Der Eisenbahnerstreik von 1922	22
3.2.2.2.	Die Entscheidung über den Panzerkreuzer "A" 1928	23
3.2.3.	Veränderungen im "Dritten Reich"	25
3.3.	Die Entstehung der Bonner Regelung	25
3.3.1.	Kanzlerwahl und konstruktives Mißtrauensvotum: keine grundsätzliche Abkehr von der inneren Regierungsstruktur Weimars	25
3.3.2.	Die Ausprägung des Art. 65 GG	26
3.3.2.1.	Art. 93 und 94 des Herrenchiemseer Entwurfs als Ausgangspunkt für Art. 65 GG	26

Seite

3.3.2.2. Die Streichung der ressortübergreifenden Fragen in Art. 94 II des Entwurfs 27

3.3.2.3. Die Zusammenfassung von Art. 93 und 94 zu einem Artikel ... 28

3.3.2.4. Der Streit um die authentische Interpretation der Richtlinien 30

3.3.2.5. Die Rahmenbedingungen des Vollzugs des Art. 65 GG in der Frühzeit der Bundesrepublik 32

4. Die innere Struktur der Bundesregierung nach geltendem Recht 33

4.1. Die Rechtsnatur der Richtlinien des Bundeskanzlers und ihr Verhältnis zu Kollegial- und Ressortprinzip 34

4.1.1. Keine Befugnis des Kanzlers, Rechtsakte über den Regierungsbereich hinaus zu setzen 34

4.1.2. "Richtunggebung" und "Richtlinienbestimmung" 36

4.1.2.1. Die "Richtunggebung" im Preuß'schen Sinne 36

4.1.2.2. Die "Richtlinienbestimmung" im Delbrück'schen Sinne 38

4.2. Die Abgrenzung der Kollegialbefugnisse von reinen Ressortangelegenheiten im Grundgesetz 41

5. Die einzelnen Kompetenzen des Regierungskollegiums nach Bundesrecht 43

5.1. Die im Grundgesetz normierten Kollegialkompetenzen 45

5.1.1. Kompetenzen zur staatlichen Gesamtleitung 45

5.1.1.1. Die Beteiligung der Bundesregierung an der Bundesgesetzgebung (Art. 76 I, 77 II 4, 81 I 1 GG) 45

5.1.1.2. Die Beteiligung der Bundesregierung an der Normenkontrolle (Art. 93 I Nr. 2 GG) 48

5.1.1.3. Weitere Kompetenzen zur staatlichen Gesamtleitung: Haushalt (Art. 110 II i.Verb.m. Art. 76; 111 GG) und äußerer Notstand (Art. 80 a III, 115 a I 2 GG) 49

5.1.2. Delegierte Rechtsetzungskompetenz des Kollegiums (Art. 80 I 1 GG) 52

5.1.3. Kompetenzen im Bund-Länder-Verhältnis 54

5.1.3.1. Das Bindeglied: Verhältnis der Bundesregierung zum Bundesorgan "Bundesrat" (Art. 76 II und III, 52 II 2 GG) 55

Seite

5.1.3.2. Die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen einzelner Länder (Art. 32 III GG) 57

5.1.3.3. Eingriffsakte in den Hoheitsbereich der Länder (Art. 35 III 1, 37 I und II, 91 II 1, 115 f I, 115 i II GG) 57

5.1.3.4. Kompetenzen des Regierungskollegiums beim Ländervollzug von Bundesgesetzen (Art. 84, 85, 108 GG) 59

5.1.4. Kompetenzen im Bereich der Bundeseigenverwaltung (Art. 86 GG) 61

5.1.5. Kollegialkompetenzen in den Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes (Art. 119, 127, 132 IV; 129 I 2, 130 I 2 GG) 64

5.1.6. Der Sonderfall des Art. 26 II 1 GG 65

5.1.7. Ergebnis und nochmaliger Hinweis auf Art. 65 S. 3 GG 67

5.2. Die außerhalb des Grundgesetzes normierten Kollegialkompetenzen 69

5.2.1. Kompetenzzuweisungen in einfachen Bundesgesetzen 69

5.2.1.1. Kompetenzen nach dem BVerfGG (insb. §§ 36, 43 I) 69

5.2.1.2. Kompetenzen in Systemsteuerungsgesetzen (z.B. §§ 2 und 6 StabG) 71

5.2.1.3. Sonderfälle aus dem Post- und Bahnbereich (§§ 15 S. 3, 37 S. 2 BBahnG, 32 S. 2 PostVG) 72

5.2.2. Kompetenzzuweisungen in der Geschäftsordnung der Bundesregierung 76

5.2.2.1. Die Regelung des § 9 S. 2 GOBReg 76

5.2.2.2. Beschlußfassung über alle Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung (§ 15 GOBReg) ? 77

5.2.2.3. Exkurs: Richtlinienkompetenz und § 15 I GOBReg 81

5.2.2.4. Die personalpolitischen Kompetenzen (§ 15 II GOBReg) 84

6. Sonderrechte einzelner Bundesminister im Kollegium 86

6.1. Das Widerspruchsrecht des Bundesministers der Finanzen (§§ 26 I GOBReg, 28 II, 29 II 3, 116 I 3 BHO) 87

6.2. Das Widerspruchsrecht der Bundesminister des Innern und der Justiz (§ 26 II GOBReg) 89

7. Der Weg zum Kollegialbeschluß der Bundesregierung 90

7.1. Das Initiativrecht der Ressortminister 91

Seite

7.1.1. Das Spannungsverhältnis zwischen Ressortleitung und Gleichrang der Bundesminister 91

7.1.2. Selbständiges Antragsrecht des Bundeskanzlers zur kollegialen Behandlung am Ressortminister vorbei ? 93

7.1.3. Beteiligung weiterer Ressortminister aufgrund von Querschnittsaufgaben bei der Initiative 96

7.1.3.1. Vorgezogene Beteiligung nach §§ 22, 37, 62, 74, 76 GGO II bei Beschlußvorlagen nach § 15 I GOBReg 97

7.1.3.2. Vorgezogene Beteiligung bei Beschlußvorlagen nach § 15 II lit. a GOBReg 101

7.2. Verhinderung von Kabinettsbeschlüssen durch den Bundeskanzler ? 102

7.2.1. Die Richtlinienkompetenz (Art. 65 S. 1 GG) als Grundlage ? 103

7.2.2. Die Geschäftsleitungskompetenz (Art. 65 S. 4 GG) als Grundlage ? 105

7.3. Exkurs: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Schaffung eines Kabinettsamts 109

8. Die Verantwortlichkeit für Kollegialbeschlüsse der Bundesregierung 113

8.1. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit (zugleich Kritik zu BVerfGE 45, 1) 114

8.2. Die Parlamentarische Verantwortlichkeit 119

8.2.1. Der Unterschied zwischen der Verantwortlichkeit und ihrer Geltendmachung 120

8.2.2. Alleinige parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers oder eines Ressortministers für Kabinettsbeschlüsse ? 123

8.2.3. Folgerung: Kompetenzabgrenzung für die Beantwortung parlamentarischer Anfragen im Regierungsbereich 127

9. Anhang: Die Stellung des Ministerrates im Verfassungssystem des Freistaates Bayern 133

9.1. Die Stellung des Gesamtministeriums nach der Bamberger Verfassung von 1919 133

9.2. Die innere Struktur der Staatsregierung seit 1946 135

9.3. Besonderheiten im Kompetenzkatalog des Ministerrats 138

9.3.1. Die Suspension von Grundrechten nach Art. 48 BV 139

Seite

9.3.2. Kollegialkompetenzen zur Regierungs- und Behördenorganisation nach Art. 53 S. 2, 77 I BV 141

9.3.3. Die Stimmführung im Bundesrat 143

9.4. Die Regelung des internen Verfahrens für den Ministerrat .. 145

9.5. Die parlamentarische Verantwortlichkeit für Ministerratsbeschlüsse und das Verfahren bei der Beantwortung von Landtagsinterpellationen 149

10. Ergebnis 152

LITERATURVERZEICHNIS

A d e n a u e r Konrad: Erinnerungen 1955-1959, Stuttgart 1967

A m p h o u x Jean: Le Chancelier Fédéral dans le Régime Constitutionnel de la République Fédérale d'Allemagne, Paris 1962

A n s c h ü t z Gerhard: Parlament und Regierung im Deutschen Reich, Berlin 1918

B a r i n g Arnulf: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie, München 1969 (zitiert nach der Taschenbuchausgabe in 2 Bänden, München 1971)

B e n s e g g e r Rudolf: Die Entwicklung der deutschen Regierung vom Beginn des konstitutionellen Systems bis zur Gegenwart (Diss. iur. Erlangen), Rosenheim 1933

B i s m a r c k Otto v.: Gedanken und Erinnerungen, Stuttgart 1966 (Neuauflage in einem Band)

B ö c k e n f ö r d e Ernst-Wolfgang: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung, Berlin 1964

B o n n e r K o m m e n t a r: Kommentar zum Bonner Grundgesetz, hrsg. von Abraham u.a., Hamburg 1950 ff. (Losebl.)

B o r n Karl Erich: Von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg, in Grundmann Herbert (Hrsg.): Gebhardt, Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 11, München 1970[9] (Taschenbuchausgabe)

B r a n d t Willy: Begegnungen und Einsichten, Hamburg 1976

B r e d t Johann Victor: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung, Berlin 1924

B r o s z a t Martin: Der Staat Hitlers, München 1969

B r ü n n e c k Wiltraut v.: Können Rechtsverordnungen, zu deren Erlaß ein Bundesminister ermächtigt ist, von der Bundesregierung erlassen werden? DÖV 51, 257

B u c h h e i m Hans: Die Richtlinienkompetenz unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers, in Blumenwitz Dieter u.a. (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit, Bd. II, Stuttgart 1976, S. 339 ff.

D e n n i n g e r Erhard: Staatsrecht. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Reinbek b. Hamburg 1973

D o e m m i n g Klaus-Berto v., F ü ß l e i n Rudolf Werner, M a t z Werner: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, JöR N.F. Bd. 1, Tübingen 1951

E r d m a n n Karl Dietrich: Die Weimarer Republik, in Grundmann Herbert (Hrsg.): Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 19, München 1973[9] (Taschenbuchausgabe)

E r d m a n n Karl Dietrich, M o m m s e n Wolfgang (Hrsg.): Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik, Das Kabinett Scheidemann (13.2. - 20.6.19), bearbeitet von Hagen Schulze, Boppard/Rh. 1971

E s c h e n b u r g Theodor: Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht und in der Verfassungswirklichkeit, in Stammen Theo (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967 (zitiert als: Richtlinien)

E s c h e n b u r g Theodor: Staat und Gesellschaft in Deutschland, Stuttgart 1956[3]

F i n g e r August: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches der Verfassung vom 11. August 1919, Stuttgart 1923

F i n g e r [2] Hans-Joachim: Eisenbahngesetze, München 1970[6]

F r i a u f Karl-Heinrich: Grenzen der politischen Entschließungsfreiheit des Bundeskanzlers und der Bundesminister, in Schwinge Erich (Hrsg.): Festgabe für Heinrich Herrfahrdt zum 70. Geburtstag, 1961 (o.O.), S. 45-72

F r i e s e n h a h n Ernst: Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16, Berlin 1958

F u r e t Francois, R i c h e t Denis: Die Französische Revolution, München o.J. (1980)

G i l l e s s e n Günther: Hugo Preuß. Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik (Diss. phil.), Freiburg 1955

G l u m Friedrich: Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung, Berlin 1925 (zitiert als: Staatsrechtliche Stellung)

G l u m Friedrich: Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1965

G r a b Walter (Hrsg.): Die Französische Revolution, Eine Dokumentation, München 1973

H a t s c h e k Julius: Deutsches und preußisches Staatsrecht, Bd. 1, Berlin 1922

H a u n g s Peter: Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung, Eine Studie zum Regierungssystem der Weimarer Republik in den Jahren 1924 bis 1929, Köln 1968

H e n n i s Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik, Tübingen 1964

H e r b e r z Willi: Bundesministerium des Innern 1979 (hrsg. vom Bundesminister des Innern), Bonn 1979[4]

H e r k n e r Norbert: Die staatsrechtliche Stellung der Bundesregierung und der deutschen Länderregierungen - Ein verfassungsrechtlicher Vergleich -, Diss. iur. Tübingen 1959

H e s s e Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1972[5]

H e y d e n r e u t e r Reinhard: Die Behördenreform Maximilians I. in Glaser Hubert (Hrsg.): Um Glauben und Reich, Kurfürst Maximilian I., Bd. 1 (Beiträge zur bayer. Geschichte und Kunst 1573-1657), München 1980

H u b e r Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. IV (Struktur und Krisen des Kaiserreichs), Stuttgart 1969

H u b e r Ernst Rudolf: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. V (Weltkrieg, Revolution und Reichserneuerung), Stuttgart 1978

J a n Heinrich v.: Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. August 1919 (mit Erläuterungen), München u.a. 1927

J e n n i n g s Ivor: Cabinet Government, Cambridge 1951[2]

J u n k e r Ernst Ulrich: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Tübingen 1965

K ä m m e r e r Ludwig, E i d e n m ü l l e r Alfred: Post- und Fernmeldewesen, Frankfurt/M. 1975

K a r e h n k e Helmut: Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers, Ressortprinzip und Kabinettsgrundsatz - Entspricht Art. 65 des Grundgesetzes noch heutigen Erfordernissen? DVBl 74, 101 ff.

K l e i n e r t z Günther: Die Stellung des Bundeskanzlers nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. iur. Heidelberg 1952

K n ö p f l e Franz: Inhalt und Grenzen der "Richtlinien der Politik" des Regierungschefs, DVBl 65, 857 ff., 925 ff.

K ö l b l e Josef: Ist Art. 65 GG überholt? DÖV 73, 1 ff.

K ö n i g Klaus: Koordination und Regierungspolitik, DVBl 75, 225

K r i t z e r Peter: Wilhelm Hoegner, München 1979

K r ö g e r Klaus: Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1972

K r u i s Konrad: Die Geschäftsbereiche und ihre Abgrenzung nach bayerischem Verfassungsrecht, in Bayer. Verfassungsgerichtshof (Hrsg.): Verfassung und Verfassungsrechtsprechung, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des Bayer. Verfassungsgerichtshofs, München 1972, S. 133-155

Lechner Hans, Hülshoff Klaus: Parlament und Regierung, München 1971[3] (Kommentar)

Leibholz Gerhard: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, Berlin 1966[3]

Liedtke Helmut: Der Begriff "Richtlinien der Politik" im Sinne des Art. 65 des Bonner Grundgesetzes, Diss. iur. München 1962

Loewenberg Gerhard: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1971

Mang Johann, Maunz Theodor, Mayer Franz, Obermayer Klaus: Staats- und Verwaltungsrecht in Bayern, München 1975[4]

Mangoldt Hermann v.: Das Verhältnis von Regierung und Parlament, in Stammen Theo (Hrsg.): Strukturwandel der Demokratie, Darmstadt 1967

Mangoldt Hermann v., Klein Friedrich: Das Bonner Grundgesetz, Bd. II, Berlin 1964[2]

Marschall v. Bieberstein Fritz: Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in Anschütz Gerhard u.a. (Hrsg.): Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, § 45 (S. 520-544), Tübingen 1930

Maunz Theodor: Die Richtlinien der Politik im Verfassungsrecht, BayVBl 56, 257 ff.

Maunz Theodor, Dürig Günter, Herzog Roman, Scholz Rupert: Grundgesetz (Kommentar), München (Losebl., 17. Lieferung August 1979)

Mayer - Tasch Peter Cornelius (Hrsg.): Die Verfassungen Europas, Stuttgart 1966

Meder Theodor: Die Verfassung des Freistaates Bayern (Handkommentar), München 1978[2]

Menzel Eberhard: Die heutige Auslegung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers als Ausdruck der Personalisierung der Macht? in Bracher Karl-Dietrich u.a. (Hrsg.): Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für Gerhard Leibholz zum 65. Geburtstag, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 877-898

Model Otto, Müller Klaus: Grundgesetz, Taschenkommentar für Studium und Praxis, Köln 1976[8]

Morrison Herbert: Regierung und Parlament in England, München 1966

Münch Fritz: Die Bundesregierung, Frankfurt/M. 1954

Münch Ingo v. (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, München 1974 ff.

N a w i a s k y Hans, L e u s s e r Claus, S c h w e i g e r Karl, Z a c h e r Hans: Die Verfassung des Freistaates Bayern (Kommentar), München 1976 ff.[2] (Losebl.)

O e s t r e i c h Gerhard: Verfassungsgeschichte vom Ende des Mittelalters bis zum Ende des alten Reiches, in Grundmann Herbert (Hrsg.): Gebhardt, Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 11, München 1976[9] (Taschenbuchausgabe)

O p p e r m a n n Thomas, M e y e r Hans: Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes, VVDStRL 33, Berlin 1975

P a r l a m e n t a r i s c h e r R a t (Hrsg.): Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49 (Stenografische Protokolle)

P f e i f e r Hellfried: Über die Beschlußfassung der Regierung und die Verantwortlichkeit ihrer Mitglieder, Juristische Blätter (Wien) 1964, S. 485 ff. und 541 ff.

P i l o t y Robert: Das Parlamentarische System, Berlin 1917

P o e t z s c h - H e f f t e r Fritz: Organisation und Geschäftsformen der Reichsregierung, in Anschütz Gerhard u.a. (Hrsg.): Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, § 44 (S. 511-520), Tübingen 1930

P r e u ß Hugo: Deutschlands Staatsumwälzung, Berlin o.J. (1919; zitiert als: Staatsumwälzung)

P r e u ß Hugo: Staat, Recht und Freiheit, Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte, Tübingen 1926 (zitiert als: Staat, Recht und Freiheit)

P ü n d e r Hermann: Von Preußen nach Europa, Lebenserinnerungen, Stuttgart 1968

R e b e r Albert: Solidarverantwortlichkeit der Reichsregierung nach geltendem Recht (Diss. iur. Freiburg), Kallmünz 1933

R e d s l o b Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen 1918

R o n g e Volker: Bundesregierung, in Sontheimer Kurt, Röhring Hans (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München 1977 (S. 111-115)

R o s e n t h a l Eduard: Die Reichsregierung, Jena 1911

R o t h e n b ü c h e r Karl: Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrecht, München 1922

S c h ä f e r Hans: Strukturgrundlagen der Bundesregierung, in Bulletin des Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1965, S. 1409 ff. und 1418 ff.

S c h a m b e c k Herbert: Die Ministerverantwortlichkeit, Karlsruhe 1971

S c h e u n e r Ulrich: Der Bereich der Regierung, in Festgabe für Rudolf Smend, Göttingen 1952, S. 253-302

S c h e u n e r Ulrich: Grundlagen des modernen Staates, Düsseldorf 1951

S c h e u n e r Ulrich: Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, Probleme und Entwicklungslinien, in Stammen Theo (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Demokratie, Darmstadt 1967

S c h e u n e r Ulrich: Politische Koordination in der Demokratie, in Bracher Karl-Dietrich u.a. (Hrsg.): Die moderne Demokratie und ihr Recht, Festschrift für Gerhard Leibholz zum 65. Geburtstag, Bd. 2, Tübingen 1966, S. 899 ff.

S c h i e d e r Theodor: Vom Deutschen Bund zum Deutschen Reich, in Grundmann Herbert (Hrsg.): Gebhardt, Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 15, München 1975[9] (Taschenbuchausgabe)

S c h m i d Carlo: Regierung und Parlament, in Stammen Theo (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Demokratie, Darmstadt 1967

S c h m i d t Carl: Verfassungslehre, Berlin 1954 (Neudruck aus 1928)

S c h m i d t - J o r t z i g Eduard: Die Pflicht zur Geschlossenheit der kollegialen Regierung (Regierungszwang), Stuttgart 1973

S c h ö n e Siegfried: Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte, Berlin 1968

S c h u m a n n Klaus: Das Regierungssystem der Schweiz, Köln 1971

S e y d e l Max v.: Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, Freiburg-Leipzig 1897[2] (zitiert als: Commentar)

S e y d e l Max v., G r a ß m a n n Josef: Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, Tübingen 1903[3]

S m e n d Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, München 1928

S t e i g e r Heinhard: Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems. Eine Untersuchung zur rechtlichen Stellung des Deutschen Bundestages, Berlin 1973

S t e i n Lorenz v.: Vollziehende Gewalt, Stuttgart 1869

S t e r n b e r g e r Dolf: Gewaltenteilung und parlamentarische Regierung in der Bundesrepublik Deutschland, in Stammen Theo (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967

S t e r n b e r g e r Dolf: Parlamentarische Regierung und parlamentarische Kontrolle, in Stammen Theo (Hrsg.): Strukturwandel der modernen Regierung, Darmstadt 1967

T h o m a Richard: Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, in Anschütz Gerhard u.a. (Hrsg.): Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, § 43, Tübingen 1930 (S. 503-511)

V a l e n t i n i Stelio: La Collegialità nella Teoria dell' Organisazione, Milano 1968

V e r f a s s u n g g e b e n d e D e u t s c h e N a t i o n a l v e r s a m m l u n g (Hrsg.): Verhandlungen der V. D. N., Berlin 1920, Bd. 326 der fortlaufenden Reichstagsserie (Stenografische Berichte)

V i a l o n Friedrich Karl: Haushaltsrecht, Berlin 1959[2]

W e b e r Max: Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland, München 1917

W i c k Georg v.: Kompetenzwahrnehmung im Bereich der Bundesregierung (Diss. iur. Münster 1955), Düsseldorf 1957

W i t t m a y e r Leo: Herrschaftliche und genossenschaftliche Elemente im deutschen und österreichischen Ministerialsystem, in Schumacher Hermann u.a. (Hrsg.): Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, 42. Jg., München 1918, S. 831-882 (zitiert als: Herrschaftliche Elemente)

W i t t m a y e r Leo: Die Weimarer Reichsverfassung, Tübingen 1922 (zitiert als: Reichsverfassung)

W ö c k e l Heribert: Wer bestimmt die Richtlinien der Politik? Diss. iur. Würzburg 1957 (Ms.)

W o l f f Hans J., B a c h o f Otto: Verwaltungsrecht II, München 1976[4]

ABKÜRZUNGEN

aaO ..... am angegebenen Ort

Abg. ..... Abgeordneter

Abs. ..... Absatz

a.E. ..... am Ende

Anm. ..... Anmerkung

arg. ..... argumentum

Art., art. . Artikel, article

BayBS ..... Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts

BayGO ..... Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern i.d.F. der Bek. vom 5. 12. 1973 (GVBl S. 599)

BBahnG ..... Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951 (BGBl III 931-1)

BBG ..... Bundesbeamtengesetz i.d.F. der Bek. vom 3. 1. 1977 (BGBl III 2030-2)

Bek. ..... Bekanntmachung

BHO ..... Bundeshaushaltsordnung vom 19. 8. 1969 (BGBl I S. 1284)

BK ..... Bonner Kommentar (s. Literaturverzeichnis)

BT-Ds. ..... Bundestags-Drucksache

BV ..... Verfassung des Freistaates Bayern vom 2. 12. 1946 (BayBS I 1)

BVBl ..... Bayerische Verwaltungsblätter (Jahr und Seite)

BVerfGE .... Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Band und Seite)

BVerfGG .... Gesetz über das Bundesverfassungsgericht i.d.F. der Bek. vom 3. 2. 1971 (BgBl III 1104-1)

BVerwGE .... Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Band und Seite)

BVU ..... Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919 (GVBl S. 531)

bzw. ..... beziehungsweise

DB ..... Deutsche Bundesbahn

desgl. ..... desgleichen

Diss. ..... Dissertation

d.h. ..... das heißt

DÖV ..... Die Öffentliche Verwaltung (Jahr und Seite)

Erl. ..... Erläuterung

Fn. ..... Fußnote

GBl ..... Gesetzblatt (des jeweils in Bezug genommenen Staates)

GG ..... Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl S. 1)

ggf. ..... gegebenenfalls

GGO II ..... Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien - Besonderer Teil -

GMBl ..... Gemeinsames Ministerialblatt der Bundesministerien

GOBRat ..... Geschäftsordnung des Bundesrates vom 1. 7. 1966 (BGBl III 1102-1)

GOBReg ..... Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. 5. 1951 (GMBl S. 137, zuletzt geändert laut Bek. vom 12. 7. 1976, GMBl S. 354)

GOBTag ..... Geschäftsordnung des Bundestages i.d.F. der Bek. vom 22. 5. 1970 (BGBl III 1101-1)

GS ..... Gesetzes-Sammlung für die Königlichen Preußischen Staaten

GVBl ..... Gesetz- und Verordnungsblatt (des jeweils in Bezug genommenen Staates)

GVG ..... Gerichtsverfassungsgesetz i.d.F. der Bek. vom 9. 5. 1975 (BGBl III 300-2)

ibid. ..... ibidem (daselbst)

i.d.F. ..... in der Fassung

insb. ..... insbesondere

i.S. ..... im Sinne

i.Verb.m. .. in Verbindung mit

JöR ..... Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Jahrgang und Seite)

JuS ..... Juristische Schulung (Jahr und Seite)

M-D-H-S .... Maunz-Dürig-Herzog-Scholz (siehe Literaturverzeichnis)

M-M-M-O .... Mang-Maunz-Mayer-Obermayer (siehe Literaturverzeichnis)

m.w.N. ..... mit weiteren Nachweisen

NATO ..... Nordatlantikpakt-Organisation

n.F. ..... neue Folge

N-L-S-Z .... Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher (siehe Literaturverzeichnis)

PostVG ..... Postverwaltungsgesetz vom 24. 7. 1953 (BGBl III 900-1)

pr. ..... praedictum (eingangs)

RGBl ..... Reichsgesetzblatt

RMBl ..... Reichsministerialblatt

RV 1871 .... Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. 4. 1871 (BGBl S. 64)

S. ..... Seite oder Satz

sc. ..... scilicet (ergänze)

SGB-AT ..... Sozialgesetzbuch - Allgemeiner Teil - vom 11. 12. 1975 (BGBl I S. 3015)

Sp. ..... Spalte

StabG ..... Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 (BGBl III 707-3)

StAnz ..... Bayerischer Staatsanzeiger

StRGeschO .. Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (StAnz. 1957 Nr. 1 S. 1)

SZ ..... Süddeutsche Zeitung

VerfGHE .... Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (Band und Seite)

VGH ..... Verwaltungsgerichtshof

vgl. ..... vergleiche

VOBlBZ ..... Verordnungsblatt für die Britische Zone

VwVfG ..... Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25. 5. 1976 (BGBl I S. 1253)

WRV ..... Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919 (RGBl S. 1383)

1. EINLEITUNG

Einem Topos gleich findet sich in nahezu allen Darstellungen der Regierungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Bundesländer (mit Ausnahme der Stadtstaaten Bremen und Hamburg) die Feststellung, diese Struktur sei durch eine Mischung aus Kanzler-, Ressort- und Kollegialprinzip bestimmt [1].

Hiervon fand das Interesse der deutschen staatsrechtlichen Literatur der Nachkriegszeit - wohl angeregt durch die dominierende Stellung Adenauers in dieser Epoche - fast ausschließlich das "Kanzlerprinzip", d. h. die in Art. 65 S. 1 GG niedergelegte sog. "Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers", wozu neben der gleichnamigen Arbeit Ernst Ulrich Junkers (Tübingen 1965) zumindest drei juristische Dissertationen erschienen sind [2].

Die Bedeutung des Regierungskollegiums ist dagegen nach dem Kriege nie zum Gegenstand einer Monographie gemacht, sondern allenfalls in den bereits genannten Arbeiten als Beschränkung der Richtlinienkompetenz bzw. in Arbeiten über die Ministerverantwortlichkeit [3] und die Bedeutung des Begriffs "Bundesregierung" (Regierung im engeren oder im weiteren Sinn?) in einzelnen Normen unserer Verfassungs- und Rechtsordnung [4] als Randthema behandelt worden; Fritz Münch begnügt sich hingegen in seiner Schrift "Die Bundesregierung" (Frankfurt/Main 1954) trotz des umfassenden Titels insoweit im wesentlichen mit einer zweiseitigen Darstellung der Regelung in der Geschäftsordnung der Bundesregierung [5].

Die im Gegensatz hierzu stehende große politische Bedeutung des Regierungskollegiums, die schon aus den häufigen Kabinettssitzungen erhellt - so tritt das Bundeskabinett jeden Mittwoch, der bayerische Ministerrat jeden Dienstag, darüber hinaus zu Sondersitzungen zusammen -, führt erst in jüngster Zeit auch zu einer stärkeren rechtlichen Beachtung dieses Gremiums, so etwa in dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 5. 1977 zur Notkompetenz des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG, in dem die Bundesregierung im engeren Sinne - also das Kollegium - als dasjenige Verfassungsorgan bezeichnet wird,

"das entsprechend seiner politischen Leitungsaufgabe ... als bestimmendes Organ der Exekutive dem Bundestag gegenübersteht" [6].

Zur Klärung der rechtlichen Stellung des Kollegialitätsprinzips im Bereich der Regierung will die nachfolgende Arbeit einen Beitrag leisten.

Dabei soll zunächst eine allgemeine staatstheoretische Grundlegung der Funktion der Regierungskollegialität (sub 2.) erfolgen, auf deren Hintergrund sodann (sub 3.) die Entstehung der spezifischen Ausprägung dieses Prinzips im geltenden deutschen Verfassungsrecht dargestellt wird, um hierauf - im Zentrum der Darlegungen - die Rechtsstellung des Bundeskabinetts entwickeln zu können.

Schließlich soll - als Beispiel einer deutschen Landesregelung - die in der Grundlinie derselben gemeindeutschen Tradition folgende, jedoch in Einzelheiten ausführlichere Regelung der Stellung des Ministerrates nach bayerischem Verfassungsrecht ausgebreitet werden, wodurch zugleich das Verständnis der Bundesregelung vertieft werden soll.

2. THEORIE DER REGIERUNGSKOLLEGIALITÄT IM PARLAMENTARISCHEN REGIERUNGSSYSTEM

Kollegialität der Regierung hat in allen politischen Systemen, in denen sie auftritt, eine technische Funktion in der Koordination der Tätigkeit der verschiedenen Verwaltungszweige (s. unter 2.1.), darüber hinaus aber im parlamentarischen Regierungssystem die politische Funktion der Integration der Parlamentsmehrheit und damit in der parlamentarischen Demokratie des Volkes als des Ursprungs aller staatlichen Gewalt (s. unter 2.2.).

2.1. Koordination der Verwaltungstätigkeit

Sobald sich Herrschaft zu einer dauerhaften staatlichen Organisation verdichtet, taucht das Problem auf, die Tätigkeit der hierzu erforderlichen Mehrzahl von Amtsträgern zu koordinieren, um einen Zerfall der so gewonnenen größeren Schlagkraft durch einander widerstreitende

Einzelaktionen dieser Amtsträger zu verhindern.

Genügt zunächst bei einer einfachen regionalen Verteilung der "Beamten" mit umfassender Zuständigkeit in ihrem Bezirk noch deren Anleitung durch eine monokratisch organisierte Zentrale, so erweist sich doch sehr bald auch eine fachliche Spezialisierung und damit Diversifikation der Behörden als notwendig, die ein einzelner nicht mehr koordinieren kann.

Dies zeigt sich eindrucksvoll an der organisatorischen Entwicklung der deutschen Territorien seit dem Spätmittelalter [7]: Auch als sich der Landesherr noch auf die klassischen Aufgaben der Landfriedenswahrung und des militärischen Schutzes des Territoriums beschränkte (Zentralbehörde: "Hofrat" [8]), wurde bald zur Sicherstellung der gleichmäßigen und dauerhaften finanziellen Ausstattung der hierfür errichteten Behörden eine eigene Finanzverwaltung erforderlich (Zentralbehörde: "Hofkammer"). Mit der Aufrichtung des staatlichen Kirchenregiments (Zentralbehörde: "Geistlicher Rat") in der Reformationszeit und der Wirtschaftsförderung seit dem Merkantilismus benötigte man weitere Fachbehörden, die selbst der Landesherr des 16./17. Jahrhunderts schon nicht mehr erfolgreich allein koordinieren konnte, obwohl er mit dem erklärten Ziel des "persönlichen Regiments" bei der Ausschaltung des ständischen Einflusses angetreten war; zwar versuchten die meisten Fürsten zunächst noch einmal, die hochpolitischen Angelegenheiten aus allen Fachbehörden vorlegen und in ihrer "Kanzlei" von ihren engsten Vertrauten zentral bearbeiten zu lassen [9], doch erwies sich auch dies bald als ungenügend, weil wohl zum einen eine unter den beteiligten Behörden konsensfähige Definition der hochpolitischen Angelegenheiten nicht gefunden werden konnte und zum anderen die "Alltagsgeschäfte" der einzelnen Verwaltungszweige unkoordiniert blieben, die aber weitgehend das Erscheinungsbild des Staates bei den Gewaltunterworfenen prägen und damit für die Effektivität der Staatstätigkeit von großer Bedeutung sind.

So mußte der Fürst schließlich als Koordinationsinstrument den "Geheimen Rat" bilden [10], dem regelmäßig die Spitzen der wichtigsten

Zentralbehörden angehörten, jedenfalls aber - sofern sie ausnahmsweise einmal nicht Mitglieder waren - mündlich in den Sitzungen berichten mußten [11].

Nur auf diese Weise konnten die Spitzen der Fachbehörden nicht nur - was notfalls auch noch schriftlich möglich gewesen wäre - zuverlässig über Vorgänge in anderen Teilen der Staatsorganisation auf dem laufenden gehalten werden, sie konnten vielmehr in den Diskussionen mit ihren Kollegen ihre Tätigkeit mit derjenigen der anderen abstimmen und so die gesamte Staatstätigkeit zur sinnvollen Einheit werden lassen; vor allem aber wuchs durch die gemeinsame Erörterung ihr Verständnis für die Probleme anderer Aufgabenbereiche und floß so auch in die Behandlung der "laufenden", nicht vor das Kollegium getragenen Geschäfte ein, wodurch der verhängnisvolle Ressortpartikularismus zurückgedrägt wurde - eine Aufgabe, die der Fürst über getrennte Befehls- und Informationsstränge zu den einzelnen Fachbehörden auf keinen Fall hätte erfüllen können.

Vollends wurde die Koordination der Zentralbehörden im 19. Jahrhundert zu einem Kardinalproblem, als durch die technische Verbesserung der Kommunikationsmöglichkeiten die vorher weitgehende Selbständigkeit der lokalen Instanzen verschwand und damit der Arbeitsanfall bei der Zentrale sprunghaft anstieg [12]; dies führte in nahezu allen europäischen Staaten zur Bildung von "Ministerräten" - und zwar auch in (noch) nicht parlamentarisierten Monarchien wie in Bayern von 1817 bis 1918, wo der Ministerrat zwar keine kollegialen Entscheidungsbefugnisse hatte [13], sondern formell nur den König als letzten Entscheidungsträger beriet, die von ihm geleistete Koordiantion durch kollegiale Beratung aber nicht entbehrt werden konnte.

Letzteres zeigt sich auch daran, daß in einem der letzten Staatswesen ohne Regierungskollegium, dem Bismarckreich, schon aus technischen Gründen - z.B. von Gerhard Anschütz - die Einführung eines Ministerrats als beratendes Organ mit der Aufgabe gefordert wurde, "einerseits den Reichskanzler, andererseits seine Stellvertreter [14] auf dem laufenden der Reichsgeschäfte zu halten, sodann vielseitige Fragen in ihren verschiedenen Seiten beleuchten zu lassen, und auf diese Weise einseitig ressortmäßige Entscheidungen, 'Ressortpartikularismus'

in jeglicher Gestalt zu verhüten" [15].

Damit hat Anschütz noch kurz vor der Parlamentarisierung Deutschlands die regierungstechnische, staatsformunabhängige Begründung des Kollegialitätsprinzips auf eine kurze, aber erschöpfende Formel gebracht.

2.2. Integration der Parlamentsmehrheit

Im parlamentarischen Regierungssystem, das durch die Abhängigkeit des Bestandes der Regierung vom Vertrauen des Parlaments gekennzeichnet ist, gewinnt die Kollegialität der Regierung auch eine politische Rechtfertigung in der Funktion, die für den Bestand der Regierung erforderliche Mehrheit der Parlamentsabgeordneten über die einzelne Abstimmung hinaus dauerhaft zu integrieren. Der Zusammenhang zwischen Parlamentarisierung und Kollegialität der Regierung wurde in der staatsrechtlichen Literatur bereits frühzeitig erkannt, wobei zunächst die Sorge im Vordergrund stand, die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit könnte durch die Einzelverantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament Schaden nehmen, weil das Parlament mit der Drohung, einzelne Minister aus der Regierung "herauszuschießen", diese gegeneinander ausspielen würde, wogegen letztere sich nur durch solidarisches, kollegiales Handeln wehren könnten.

> So ist es wohl zu verstehen, wenn Lorenz von Stein ausführt, erst in der Kollegialität liege "das wahre Verhältnis der Vollziehung und Gesetzgebung", und dies damit begründet, "daß ein wirklicher Widerspruch in ihm (sc. dem Ministerrat) an sich unmöglich ist, weil in jeder Tätigkeit der wirkliche Widerspruch die Tat selbst lähmen würde. Soll die Harmonie im Staate, als Ganzem, walten, so müssen Wille und Tat, so müssen also Volksvertretung und Ministerium übereinstimmen. ... Je klarer sich die großen organischen Funktionen (im Staatsleben) entwickeln und scheiden, desto allgemeiner und bestimmter wird daher das Bewußtsein, daß das Gesamtministerium den Ausdruck des Geistes der Volksvertretung in sich tragen muß und daß es daher unmöglich wird, sowie der Geist der Vollziehung sich der Gesetzgebung entfremdet. Das ist das wahre konstitutionelle Prinzip der Verwaltung; und erst mit der offenen und unerschütterlichen Anerkennung dieses Prinzips tritt der Staat in das verfassungsmäßige Leben ein. ... Und dieses erste und allge-

meinste Prinzip der Verfassungsmäßigkeit kommt eben im Gesamtministerium und nicht in den einzelnen Ministern zum Ausdruck." [16]

Bestand in der Frühzeit des Parlamentarismus mit seinen Volksvertretungen ungebundener Honoratioren für die Regierung immerhin noch die Möglichkeit, für ihre Maßnahmen wechselnde Mehrheiten im Parlament zu suchen und zu finden, so gewann die Regierungskollegialität eine neue Dimension durch die schrittweise Ausweitung des Wahlrechts auf nahezu alle erwachsenen Staatsangehörigen, was vielerorts - angefangen in Großbritannien - zur Herausbildung starker und durch Parteidisziplin geschlossener Parteien als "Transmissionsriemen" zwischen den anders nicht mehr faßbaren Wählermassen und dem Parlament führte [17].

Damit aber wird das "Überleben" einer Regierung davon abhängig, daß sie die eine oder die mehreren koalitionsfähigen, durch Fraktionszwang disziplinierten Mehrheitsfraktion(en) hinter sich hat und hinter sich zu halten, also zu "integrieren" vermag [18].

Dies erfordert aber, daß als Minister anstelle ungebundener, nur nach fachlicher Qualifikation ausgewählter Persönlichkeiten die führenden Politiker der Regierungspartei(en) oder doch zumindest parteipolitisch gebundene Fachleute in die Regierung eintreten [19].

Daß die Regierung dadurch trotz der nunmehr Parlament und Regierung gemeinsamen demokratischen Verwurzelung im Volkswillen dennoch nicht zu einem bloßen ständigen "Ausschuß des Parlaments" [20] verkümmern muß, folgt aus der unterschiedlichen Aufgabenstellung von Parlament und Regierung: Während das Parlament das Volk in seiner Vielheit repräsentiert und "die parlamentarische Dialektik innerhalb des Parlaments und in dem miterlebenden Staatsvolk Gruppenbildung, Zusammenschluß" [21], aber eben nicht Einheit herbeiführt, der schließlich gefaßte Mehrheitsbeschluß von der unterlegenen Minderheit vielmehr nicht inhaltlich, sondern nur formal wegen des bestehenden Grundkonsenses über die Geltung des Mehrheitsprinzips akzeptiert wird, ist die von der deutschen spätkonstitutionellen Staatstheorie mit ihrer einseitigen Fixierung auf die Eingriffs"verwaltung" ein wenig verschüttete [22] Aufgabe jeder Regierung die "politische Entschei-

dung", die "Festlegung der Richtlinien, darüber hinaus aber die Oberleitung des Staates, durch die der Staat seine Einheit herstellt" [23].

Die von einer festgefügten Parlamentsmehrheit getragene Regierung (im technischen Sinne) kann diese Aufgabe in der modernen Parteiendemokratie nur deshalb erfüllen, weil die Parteien - wie Leibholz dargetan hat -, indem sie in der demokratischen Republik Teilhabe am Staat gewonnen haben, sich aus Repräsentanten von Gruppeninteressen gegenüber dem Staat zu "Volksparteien" gewandelt haben, die nach "Identität" mit dem Volk selbst streben [24]. Vereinigen somit die großen Parteien bereits nahezu das gesamte Spektrum der im Volke vorhandenen Gruppeninteressen in sich, so kann deren Integration zu einer einheitlichen Staatsführung dennoch nicht etwa von der Parlamentsfraktion der Mehrheitspartei geleistet werden; ganz abgesehen davon, daß es in einem Mehrparteiensystem die Mehrheitsfraktion regelmäßig nicht gibt, kann Integration - wie bereits oben angedeutet - nicht durch Mehrheitsentscheid hergestellt, sondern muß in einem Prozeß gegenseitigen Gebens und Nehmens, über einen schließlich herbeigeführten allgemeinen Konsens erreicht werden, wozu sich nur der kleine Kreis unter Ausschluß der Öffentlichkeit - eben das "Kabinett" - eignet.

> Diesen Vorgang scheint auch Smend im Auge zu haben, wenn er der Regierung die Aufgabe zuweist, sie solle "eine parlamentarische Mehrheit zusammenführen und zusammenhalten und dadurch nicht nur einen Teil der Staatsbürger zu einer regierenden Koalition, sondern das ganze Staatsvolk zur staatlichen Einheit integrieren" [25], wobei er jedoch nicht auf die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen (Entwicklung zur "Volkspartei") eingeht.

Dabei muß das Näheverhältnis des einzelnen Regierungsmitglieds [26] zu "seiner" Gruppe in der Parlamentsmehrheit zwar stark genug sein, um diese Gruppe in den schließlich im Kabinett gefundenen Kompromiß einzubinden [27]; andererseits darf das Regierungsmitglied auch nicht völlig mit einer Interessengruppe identifiziert sein, da sich sonst sehr schnell der Hang zu Gruppenkoalitionen im Kabinett durchsetzen und die damit verbundene Majorisierung anderer Gruppen dem Kabinett seine

Funktionsfähigkeit als Integrator nehmen würde.

Dementsprechend ist es auch kein Zufall, daß Mehrheitsbeschlüsse, ja formelle Abstimmungen überhaupt in modernen, parlamentarisch gebildeten Regierungskollegien äußerst selten sind, vielmehr der Regierungschef voneinander abweichende Standpunkte einzelner Minister in der Diskussion so lange durch Kompromißformeln auszugleichen versucht, bis ein allgemeiner Konsens hergestellt ist [28].

Somit behält eine funktionsgerechte Regierung ihre Eigenständigkeit gegenüber dem Parlament. Wo dies nicht der Fall ist - wie insbesondere im Frankreich der III. und IV. Republik - und die Regierung tatsächlich zu einem Parlamentsausschuß verkümmert, ist dies eine Folge davon, daß dort die Parteien das Selbstverständnis von Interessengruppen nicht überwinden und eine starke Parteidisziplin nicht ausbilden konnten, vielmehr lockere Vereinigungen politischer Eliten blieben, deren Mitglieder sogar häufig aus geringem Anlaß die Partei wechselten oder Neugründungen vornahmen [29]; gelingt es aber solcherart einer parlamentarischen Demokratie nicht, echte Regierung im Sinne politischer Sinnstiftung für das Staatsganze hervorzubringen, so ist - wie das Beispiel der französischen V. Republik zeigt - der Weg zu präsidialen Regierungsformen vorgezeichnet, in denen die große Einzelpersönlichkeit das unerfüllt gebliebene Bedürfnis nach staatlicher Einheit zu erfüllen sucht und den Einfluß des Parlaments zurückdrängt [30].

Man hat diesen Zug zur Personalisierung politischer Führung freilich auch in den funktionierenden parlamentarisch verfaßten großen Flächenstaaten feststellen können, in denen der Regierungschef - etwa der britische Premierminister oder der deutsche Bundeskanzler - zum unbestrittenen Führer des festgefügten "Regierungslagers" geworden ist und in allgemeinen Wahlen um den Erhalt "seiner" parlamentarischen Mehrheit kämpft.

Doch wäre es ein Trugschluß anzunehmen, durch die darin ausgedrückte folgerichtige Rolle des Regierungschefs als der personalen Identifikationsfigur der nach Identifikation mit dem Volk und nicht mehr nach Repräsentation des Volkes in seiner Vielheit strebenden "regierenden"

"Volkspartei" oder Parteiengruppierung [31] würde das Regierungskollegium verkümmern. Denn die Herstellung der vom Regierungschef verkörperten Identität des Staatsganzen kann nur über den Prozeß der Integration der in der Parlamentsmehrheit und im Volk ja real vorhandenen unterschiedlichen Interessen und Interessengruppen erfolgen; diese kann aber nur ein in gewisser Eigenständigkeit zwischen Regierungschef und Parlamentsmehrheit stehendes Regierungskollegium leisten, wobei der Regierungschef den Integrationsprozeß - wie oben beschrieben - zwar durch ausgleichende Anleitung fördern und sein Ergebnis gegenüber Parlament und Volk (bei allgemeinen Wahlen) "verkaufen", nicht aber als einzelner in eigener Person ersetzen kann.

> So weist Wilhelm Hennis zu Recht darauf hin, daß der Versuch Ludwig Erhards, als Bundeskanzler über die Köpfe der professionellen Politiker hinweg, die er als Lobbyisten und Funktionäre abgewertet habe, durch den permanenten unmittelbaren Appell ans Volk zu regieren, von vorneherein aussichtslos war [32].
>
> Ja selbst der Präsident der französischen V. Republik kann nicht auf einen - regelmäßig unter seinem Vorsitz tagenden [33] - Ministerrat verzichten, der als Kollegium (!) der Nationalversammlung verantwortlich ist [34].

2.3. Der Zusammenhang von Koordinations- und Integrationsfunktion der modernen parlamentarischen Regierung

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die Kollegialität im Bereich der Regierung zum einen in allen höher entwickelten Staatswesen die technische Funktion der Koordination der Verwaltungsbereiche erfüllt, daneben aber in der parlamentarischen Demokratie die politische Aufgabe der Integration der Parlamentsmehrheit hat.

Erfordert die erstgenannte Funktion, daß die Leiter der zentralen Fachbehörden (Ressorts) Regierungsmitglieder sind, so verlangt die zweite - politische - Funktion, daß die Regierungsmitglieder - oder zumindest ein Teil von ihnen - ein Näheverhältnis zu den verschiedenen Gruppierungen der Parlamentsmehrheit aufweisen.

Die Verbindung dieser beiden Komponenten läßt sich in der parlamentarischen Demokratie auch nicht erfolgreich auflösen - etwa dadurch, daß neben oder über die Fachbehörden ein rein "politisches" Führungskollegium gesetzt wird -, wie das Beispiel der französischen Direktorialverfassung vom 22. 8. 1795 [35] zeigt: Danach durften die Minister als Leiter der Ressorts nach Art. 148 nicht Mitglieder des kollegial verfaßten (vgl. Art. 132 und Art. 142) Direktoriums sein; dies führte jedoch in der Praxis sogleich dazu, daß die fünf Direktoren die politische Betreuung der verschiedenen Ressorts unter sich aufteilten und damit doch zu einer Art "Oberminister" wurden [36].

Die Verbindung beider Komponenten empfiehlt sich auch schon deshalb, weil sich die zu integrierenden Interessen gesellschaftlicher Gruppen häufig mit Ressortinteressen überlagern - nicht zufällig läßt sich häufig ein Zusammenwirken z.B. von Wirtschaftsminister und Kreisen der Wirtschaft oder zwischen Arbeitsminister und Gewerkschaften beobachten.

> Man kann also die Feststellung Ivor Jennings' durchaus verallgemeinern, der dem britischen Kabinett, dem Urbild aller parlamentarischen Regierungen, trotz der erstarkten Stellung des Premierministers noch immer als Aufgaben "the final determination of the policy to be submitted to Parliament" und "the continuous co-ordination and delimitation of the authorities of the several Departments of State" [36a] zuweist.

Damit ist das Regierungskollegium als notwendiges Element hineingestellt zwischen den Regierungschef und die einzelnen Minister als die "Gelenkstelle(n) zwischen politischer Willensbildung der Regierung und administrativer Lenkung und Ausführung im Ressort" [36b].

Wie die Stellung des Kollegiums in diesem Spannungsfeld konkret im Falle der Bundesregierung ausgestaltet ist, soll im folgenden untersucht werden, wobei zunächst (unter 3.) die Entstehungsgeschichte der deutschen Regelung betrachtet wird, um das der relativ knappen grundgesetzlichen Normierung zugrunde liegende Vorverständnis zu erhellen.

3. DIE VORGESCHICHTE DER GRUNDGESETZLICHEN REGELUNG DER KOLLEGIALITÄT

Art. 62 GG als die Eingangsnorm des der Bundesregierung gewidmeten VI. Abschnitts des Grundgesetzes deutet - wie schon der parallel formulierte Art. 52 WRV - bereits durch seine Formulierung, wonach diese aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern "besteht", nicht etwa nur diese beiden Organe "umfaßt", auf eine grundsätzlich kollegiale Struktur der Regierung hin, ohne daß dieses Wortlautargument überstrapaziert werden sollte [37].

Daß dieses Kollegium Entscheidungskompetenzen hat, erweist Art. 65 S. 3 GG, dessen Sätze 1 und 2 wiederum als Ausdruck von Kanzler- und Ressortprinzip dem Art. 56 WRV entsprechen.

Lehnt sich das Grundgesetz damit deutlich an die Weimarer Reichsverfassung an, während andererseits deren Vorgängerin, die Bismarcksche Reichsverfassung von 1871, nach Art. 17 S. 2 in der Person des Reichskanzlers nur einen einzigen verantwortlichen Minister kannte[38], so ist die Staatsumwälzung von 1918/19 als der "crucial point" ausgemacht, bei dem eine entstehungsgeschichtliche Untersuchung der heutigen bundesrechtlichen Regelung ihren Anfang nehmen muß.

3.1. Die Vorgeschichte der Weimarer Regelung

3.1.1. Regierungstechnische Erwägungen für eine Kollegialität in der Spätzeit des Kaiserreichs

Wie bereits oben sub 2.1. kurz erwähnt, wurden schon in der Spätzeit des II. Kaiserreichs - zunächst auch noch unabhängig von der Forderung nach einer Parlamentarisierung der Regierung - Stimmen laut, die auf eine kollegiale Verfassung der "Reichsleitung" aus technischen Erwägungen hinzielten:

3.1.1.1. Das Anwachsen der Reichsbürokratie macht die umfassende persönliche Verantwortung des Reichskanzlers unglaubwürdig

Die Reichsbürokratie schwoll nach 1871 unerwartet rasch an: War Bismarck noch bei der Vorbereitung der Verfassung für den Norddeutschen Bund davon ausgegangen, die Funktionen des späteren Reichskanzlers könnten - entsprechend denen eines Präsidialgesandten beim Frankfurter Bundestag seit 1815 - von einem Unterstaatssekretär für deutsche Angelegenheiten im Preußischen Ministerium für auswärtige Angelegenheiten erledigt werden, welcher Plan jedoch durch die Annahme des Gegenzeichnungsrechts in Art. 17 der späteren Reichsverfassung (Amendement Bennigsen) [39] und die damit verbundene Aufwertung der Position des Bundes-/Reichskanzlers zu einem verantwortlichen Minister vereitelt wurde, so genügte die Behörde des Reichskanzlers, das Reichskanzleramt, sehr bald nicht mehr, um die - insbesondere in Zusammenhang mit dem Ausbau eines einheitlichen Wirtschaftsraumes stehenden - rasch anwachsenden Aufgaben des Reiches (Vorbereitung eines einheitlichen Privat- und Prozeßrechts, Reichspost, Reichseisenbahnen) zu erfüllen; so wurden aus dem Reichskanzleramt immer neue "Reichsämter" unter Leitung je eines Staatssekretärs ausgegliedert [40], deren Tätigkeit der Reichskanzler im einzelnen nicht mehr überblicken konnte. Zwar wurden diese Staatssekretäre durch das "Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers" vom 17. 3. 1878 [41] allgemein zu Stellvertretern des Reichskanzlers in ihren Geschäftsbereichen gemacht und konnten damit "i.V." auch kaiserliche Akte gegenzeichnen, doch wurden sie damit nicht zu verantwortlichen Ministern, da der Reichskanzler auch nach außen hin jede Amtshandlung nach wie vor selbst vornehmen, ja sogar Amtshandlungen seiner Stellvertreter - freilich nur mit Wirkung ex nunc - wieder zurücknehmen konnte [42].

Die dadurch entstehende Kluft zwischen der staatsrechtlich umfassenden Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und der faktischen Unmöglichkeit, ihm Amtshandlungen anzulasten, die er gar nicht überblicken oder wirksam kontrollieren konnte, versuchten nun einzelne Vertreter der staatsrechtlichen Literatur in der Spätzeit des Kai-

serreichs dadurch zu schließen, daß sie die Stellung der Staatssekretäre zu derjenigen verantwortlicher Minister erhoben und behaupteten, es bestehe schon nach geltendem Recht eine kollegiale "Reichsregierung": So leitete Eduard Rosenthal aus dem jederzeitigen Rücktrittsrecht der Beamten nach § 35 des Reichsbeamtengesetzes vom 18. 5. 1907 [43], das auch für die Staatssekretäre galt, ihre Verantwortlichkeit her, weil diese durch Rücktritt sich ja der Gegenzeichnung kaiserlicher Akte bzw. den Weisungen des Reichskanzlers entziehen könnten [44], womit er es fertigbrachte, die Selbstaufopferung als politische Entscheidungsfreiheit hinzustellen.

Klarer sahen hier schon die führenden politischen Persönlichkeiten der "Friedensresolutions"-Mehrheit des Reichstags, als sie zur Auflösung des beschriebenen Dilemmas in den Wirren des militärischen Zusammenbruchs noch eine ausdrückliche Ergänzung des Wortlauts des Art. 15 RV 1871 für erforderlich hielten, die durch verfassungsänderndes Gesetz vom 28. 10. 1918 [45] erfolgte, wonach der Reichskanzler nur noch die "Verantwortung für alle Handlungen von politischer Bedeutung" tragen sollte, "die der Kaiser in Ausübung der ihm nach der Reichsverfassung zustehenden Befugnisse vornimmt", und in einem weiteren Absatz auch für die Stellvertreter des Reichskanzlers bestimmt wurde, daß sie "für ihre Amtsführung dem Bundesrat und dem Reichstag verantwortlich" sein sollten, während gleichzeitig der Verantwortlichkeitspassus in Art. 17 S. 2 RV 1871 gestrichen wurde.

Freilich hätte diese Konstruktion das Verfassungsgefüge des Bismarckreiches gesprengt, weil eine parlamentarisch verantwortliche mehrköpfige "Reichsregierung" zwangsläufig den Bestand des auch als zentrales Regierungsorgan konzipierten Kollegiums "Bundesrat" als der Vereinigung der Regierungen der verbündeten Fürsten und Städte gefährden mußte [46], was nur durch die unmittelbar folgende Staatsumwälzung nicht mehr sichtbar werden konnte.

3.1.1.2. Das Bedürfnis nach Harmonisierung der Rechtsstellung von Reichskanzler und preußischem Ministerpräsidenten erfordert eine Kollegialisierung der Reichsleitung

Der zweite technische Ansatzpunkt für die Forderung nach einer Kollegialisierung der Reichsleitung resultierte aus der Hegemonialstellung Preußens im Kaiserreich:
Angesichts der schon angedeuteten zentralen Stellung des Bundesrates im Regierungssystem des Reiches mußte der Reichskanzler, der als solcher nicht-stimmberechtigter Vorsitzender des Bundesrats war (Art. 15 I RV 1871), bekanntlich zumindest den größten geschlossenen Stimmenblock in diesem Gremium, die preußische "Sperrminorität", instruieren können, wenn er sein Amt im Sinne politischer Gestaltung und nicht etwa bloß eines technischen Vollzugs der Beschlüsse zufälliger Mehrheiten im Bundesrat und damit der dahinter stehenden Bürokratien der Bundesstaaten verstand, wozu schon die Größe und das internationale Gewicht des Reiches zwang; der Reichskanzler mußte damit - wenn schon nicht nach dem Buchstaben der Verfassung, so doch ihrem Sinne nach - zugleich preußischer Ministerpräsident sein, was auch in der Geschichte des Kaiserreichs stets zutraf [47] - mit Ausnahme des Jahres 1873, in dem Reichskanzler Bismarck das Amt des preußischen Ministerpräsidenten aus Gesundheitsgründen an Roon abgegeben hatte, dafür aber preußischer Minister der auswärtigen Angelegenheiten und damit der für die Instruktion der preußischen Bundesratsstimmen zuständige Ressortminister blieb [48], und der Jahre 1892 bis 1894, wo sich dieselbe Konstellation unter Reichskanzler v. Caprivi mit Botho Graf Eulenburg als preußischem Ministerpräsidenten wiederholte [49].

Nun war aber die preußische Regierung, das "Staatsministerium", kollegial verfaßt, wobei der Ministerpräsident nach der berühmten "Kabinettsordre" Friedrich Wilhelms IV. vom 8. 9. 1852 [50] nur insoweit eine hervorgehobene Stellung hatte, als die Minister bei reinen Ressortangelegenheiten - andere Angelegenheiten bedurften von vorneherein kollegialer Beschlußfassung -, soweit sie "von Wichtigkeit" waren, den Ministerpräsidenten verständigen mußten,

der dann "nach seinem Ermessen eine Beratung im Staatsministerium, auch nach Befinden eine Berichterstattung darüber an mich (sc. den König) [51] ... veranlassen", nie aber selbst entscheiden konnte.

Damit geriet der leitende deutsche Staatsmann in die unhaltbare Situation, einerseits als preußischer Ministerpräsident und Stimmführer im Bundesrat von der Zustimmung der preußischen Ministerkollegen abhängig zu sein, die durchweg - nicht zuletzt, um die Zusammenarbeit mit dem nach dem Drei-Klassen-Wahlrecht zusammengesetzten preußischen Abgeordnetenhaus sicherzustellen - dem konservativen preußischen Adel entnommen wurden oder nahestanden; andererseits konnte er als Reichskanzler zwar monokratisch schalten und walten, mußte dabei aber auf den aufgrund des allgemeinen und gleichen Wahlrechts politisch anders zusammengesetzten Reichstag und die häufig liberalen Regierungen der anderen Bundesstaaten Rücksicht nehmen.

Um den Kanzler aus diesem Prokrustesbett zu befreien, schlug Hugo Preuß, der spätere Vater der Weimarer Verfassung, als Sofortmaßnahme bis zur zunächst nicht durchsetzbaren Wahlrechtsreform in einer Aufsatzreihe: "Die Organisation der Reichsregierung und die Parteien" in der Zeitschrift "Die Nation" [52] schon 1889/90 vor, die internen Strukturen von Reichsleitung und preußischer Regierung einander anzugleichen [53]. Hierzu sollte der preußische Ministerpräsident eine Art Richtlinienkompetenz gegenüber den Ressortministern erhalten - ein Gedanke, der in dieser Aufsatzreihe erstmals im deutschen staatsrechtlichen Schrifttum auftaucht, wobei auffällt, daß Preuß diese hervorgehobene Stellung des Regierungschefs aus der Beobachtung des Vorgangs "persönlicher Integration" im modernen Massenstaat (s. oben sub 2.2. a.E.) herleitet, den er wohl zu jener Zeit eher in Großbritannien als in Deutschland beobachtet haben dürfte:

> "Das Haupt eines konstitutionellen Ministeriums ist oder wird notwendig ein politischer Mann, dessen Name die gesamtpolitische Richtung der Regierung bezeichnet. Er ist für diese allgemeine Richtung, für

> die großen, leitenden Grundsätze der Politik verantwortlich, und zwar er allein. Daneben steht die Verantwortlichkeit der Fachminister für ihre Ressorts. Jener muß ein guter Staatsmann, diese müssen tüchtige Fachmänner sein; und es sind völlig andere Fragen, welche bei der Verantwortlichkeit in einem und im anderen Falle in Betracht kommen ... Dadurch erhält nicht nur das Parlament die einzig brauchbare Handhabe zur wirksamen Ausübung seines Kontrollrechts, sondern es wird auch die Möglichkeit geschaffen, den rechten Mann an die rechte Stelle zu stellen." 54)

Andererseits sollte die Stellung der Reichs-Staatssekretäre gegenüber dem Reichskanzler aufgewertet werden, soweit die Sicherung der Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit dies erlaubte:

> "Dazu ist es jedoch nicht nötig, daß der Kanzler jederzeit innerhalb jeder Ressortverwaltung jede Amtshandlung selbst vornhemen kann; sondern es genügt, wenn ihm das Recht des Einblicks in die gesamte Geschäftsführung und des Vetos gegen jede Maßregel der Ressortverwaltungen zusteht." 55)

Damit sind zwei Grundlinien des Preuß'schen Verständnisses von Richtlinienkompetenz bereits entwickelt, die er auch später nicht mehr korrigiert hat:

1. Trotz der zur wirksamen Koordinierung der quantitativ zunehmenden Regierungstätigkeit erforderlichen kollegialen Verfassung der Regierung soll sich deren einzelnes Mitglied nicht in der Anonymität des Kollegiums verstecken können, weshalb neben der persönlichen Verantwortlichkeit der einzelnen Ressortminister für die Ressortleitung die persönliche Verantwortlichkeit des einen Regierungschefs für die große Linie, die "Richtung" der Politik postuliert wird.

2. Die Bestimmung der "Richtung" der Politik bedeutet Zielvorgabe, nicht Weisungs- oder Selbsteintrittsrecht des Regierungschefs gegenüber dem Ressortminister im konkreten Fall der im Geschäftsbereich anstehenden Entscheidung; da seine Aufgabe insoweit nur

in der Wahrung der Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit liegt, soll er bei Meinungsverschiedenheiten die einzelne Maßnahme des Ressortministers zwar als Kursabweichung durch sein Veto verhindern, nicht aber eine positive Maßnahme erzwingen können, weil das Unterlassen jeglicher Maßnahme sachlogisch die Einheitlichkeit nicht gefährden kann, ein Weisungsrecht andererseits aber auch die persönliche Verantwortlichkeit des Ressortministers für seinen Geschäftsbereich illusorisch machen müßte.

3.1.2. Politische Begründung der Kollegialisierung als Correspondens zur Parlamentarisierung

Neben diese technischen Erwägungen für eine abgeschwächte Kollegialisierung der Reichsleitung trat im Gefolge der Forderung nach Parlamentarisierung der Regierung die politische, auf Lorenz von Stein zurückgehende Erwägung auf, der "genossenschaftlichen" Struktur eines parlamentarisch verfaßten Gemeinwesens korrespondiere die "genossenschaftliche", also kollegiale Struktur der Regierung [56].

Diese Überlegung war unter den Anhängern der parlamentarischen Demokratie in der Weimarer Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung zunächst so vorherrschend, daß im "Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt" vom 10. 2. 1919 [57] über den Vorsitz im nunmehr geschaffenen Ministerkollegium, dem sog. "Reichsministerium", überhaupt nichts ausgesagt wurde; "doch lag in diesem Schweigen eine Entscheidung für die kollegiale Verfassung des Regierungsorgans und gegen das überlieferte Kanzlersystem" [58].
Dem entsprach es auch, daß der Vorsitzende des Kollegiums (zunächst Philipp Scheidemann) durch "Erlaß des Reichspräsidenten betr. die Errichtung und Bezeichnung der obersten Reichsbehörden" vom 21. 3. 1919 [59] die Amtsbezeichnung "Präsident des Reichsministeriums" und nicht etwa "Reichskanzler" erhielt. Das Reichsministerium fungierte auch tatsächlich bis zum Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung (11. 8. 1919) als "reines Kollegialkabinett mit erheblicher Autonomie der einzelnen Minister und einer auffallenden Machtlosigkeit des Reichsministerpräsidenten" [60].

3.2. Die Reichsregierung nach der Weimarer Reichsverfassung

3.2.1. Die Erwägungen in der Weimarer Nationalversammlung

Daß die Weimarer Reichsverfassung in ihren Art. 52 ff. dann doch wieder hinter das reine Kollegialprinzip zurückging und dabei in ihren Art. 55 - 58 das Zusammenspiel zwischen Kollegium, Ressortminister und Reichskanzler detailliert zu regeln suchte, war vor allem das Ergebnis einer Analyse der damals in Deutschland gegebenen politischen Rahmenbedingungen des von der Nationalversammlung in ihrer Mehrheit grundsätzlich bejahten parlamentarischen Regierungssystems:

Zwar wurde selbst von dem deutschnationalen Abgeordneten Clemens v. Delbrück, der trotz seiner grundsätzlichen Ablehnung der neuen Ordnung wegen seiner großen praktischen Regierungserfahrung als ehemaliger Reichsvizekanzler und Staatssekretär des Innern (von 1909 bis 1916) erheblichen Einfluß auf die Formulierung der Bestimmungen über die Reichsregierung im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung gewann [61], die Ein-Minister-Verfassung von 1871 abgelehnt, weil die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für jede Kleinigkeit der Ressorttätigkeit eine bloße Fiktion gewesen sei [62] (s. zu dieser Erkenntnis schon oben sub 3.1.1.1.); er ging daher von der preußischen Gesamtministerialverfassung als Ideal aus, doch wollte er zusätzlich "gewisse feste Punkte in der Verfassung" schaffen, "wenn nicht eines schönen Tages die Regierung ganz auseinanderlaufen soll" [63].

Genau diesem Argument verschloß sich auch der Schöpfer des Regierungsentwurfs der Verfassung, der liberale, nunmehr als Reichsminister des Innern amtierende Hugo Preuß nicht, der zunächst das Machtgefüge zwischen Reichskanzler und Reichsministern im Regierungskollegium dem freien Spiel der Kräfte überlassen wollte.

Hierfür waren offenbar zwei Beobachtungen maßgebend:

1. Preuß sah, daß im deutschen Parlament ein "regierungswilliger und regierungsfähiger Gemeinwillen" [64] noch nicht vorhanden war, weil der Reichstag des konstitutionellen Systems des Kaiserreichs "auf abstrakte Gesetzgebung, auf Kritik und Negation" beschränkt und durch "Einflußlosigkeit gegenüber der das praktische Leben bestimmenden Verwaltung" [65] gekennzeichnet war, so daß die Parteien sich noch immer als Interessengruppen gegenüber dem Staat und nicht als potentielle Träger staatlicher Regierung verstanden und in heilloser Zersplitterung verharrten; kurzum - anders als das britische Parlament [66] - war der deutsche Reichstag (noch) keine "Pflanzschule leitender Staatsmänner" [67]. Zu einer solchen wollte Preuß den Reichstag nun machen, indem die Abgeordneten in ihrer neuen parlamentarischen Aufgabe der Kontrolle der gesamten Regierungstätigkeit Verständnis und Verantwortungsbewußtsein für eine spätere Übernahme von Regierungsämtern erwerben sollten, wozu ihm unerläßlich schien, daß sich die der Kontrolle Unterworfenen nicht in der Anonymität des Regierungskollegiums verstecken konnten; deshalb sollte die Verantwortlichkeit für die "große Linie" der Politik wie für die Tätigkeit der einzelnen Geschäftsbereiche klar personalisiert werden und mußte damit zwangsläufig auf Reichskanzler und Ressortminister entsprechend aufgeteilt werden, während man in Großbritannien - dem großen Vorbild - mit einer Solidarverantwortlichkeit des Kabinetts für die gesamte Regierungstätigkeit auskommen konnte [68].

2. Hinzu kam, daß angesichts der Parteienzersplitterung die Unumgänglichkeit von Koalitionsregierungen (meist mit drei oder vier Parteien) absehbar war und damit die für eine effektive Regierung unerläßliche Kabinettsdisziplin nicht - wie in Großbritannien - über die Parteidisziplin der Regierungspartei hergestellt werden konnte, vielmehr dem Reichskanzler die Möglichkeit gegeben werden mußte, durch ein Vetorecht gegenüber Maßnahmen der einzelnen Ressortminister die Geschlossenheit der Regierung zu wahren.

Diese Überlegungen führten zu der Regelung, die grundsätzlich kollegiale Regierung dort rein auszuprägen, wo es um die Staatszielbestimmung, die Regierungstätigkeit im eigentlichen Sinne, also insbesondere bei der Gesetzesinitiative (Art. 57 WRV), oder um Staatsleitungsakte hochpolitischer Natur, insbesondere gegenüber den Ländern (Art. 57 i.Verb.m. Art. 15 I WRV), ging, wobei dieser Bereich nach Art. 57 WRV durch einfaches Gesetz noch erweitert werden konnte; dahinter stand wohl auch die Überlegung, daß die zur Verwirklichung eigentlicher Regierungstätigkeit - vor allem bei der Gesetzesinitiative - erforderliche Integration der Parlamentsmehrheit noch dazu unter den Bedingungen einer Koalitionsregierung vom Reichskanzler alleine nicht geleistet werden (s. hierzu schon oben sub 2.2.), sondern nur über das Regierungskollegium erfolgen konnte.

In dem weiten Bereich der Einzelentscheidungen oberster Reichsbehörden, die nicht so sehr der Integration des Staatsganzen auf dem Wege über das Parlament, sondern vielmehr als Reaktion auf von unten oder außen herangetragene Einzelfälle der Lösung eher technischer Probleme dienten, die das Kollegium wegen ihrer großen Zahl ohnehin nicht hätte bewältigen können, sollte der Ressortminister nach Art. 56 S. 2 WRV selbständig und eigenverantwortlich handeln können; hier - und, wie die systematische Stellung in Art. 56 WRV zeigt - nur hier sollte die Richtlinienkompetenz des Reichskanzlers ihren Platz haben, um die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit außerhalb der Koordinationsmöglichkeit des Kollegiums zu sichern.

Sobald eine solche Einzelentscheidung mehrere Ressorts berührte, an ihr also ohnehin mehrere Minister beteiligt werden mußten, war bei Meinungsverschiedenheiten zwischen diesen quasi als Schiedsstelle schon wieder das Kollegium, nicht etwa der Reichskanzler vorgesehen (Art. 57 a.E. WRV).

Der Kanzler sollte also zwar ganz allgemein der Politik der Regierung als starke zentrale Persönlichkeit in Preuß' Vorstellung die "Richtung" geben, indem er ein Programm aufstellen und dann erst hierfür eine parlamentarische Mehrheit und die geeigneten Minister

suchen sollte [69], was sich in der Weimarer Praxis zumeist als Illusion erwies (vgl. sogleich unter 3.2.2.); zu einem Eingriffsrecht verdichtete sich diese Aufgabe jedoch nur im Verhältnis zum einzelnen Ressortminister, indem in Art. 56 WRV - und nur in diesem Zusammenhang - auf Antrag von Delbrücks der Preußsche Begriff "Richtung" (s. schon oben bei 3.1.1.2. unter Fn. 54) zum "Bestimmen" von "Richtlinien" verrechtlicht wurde, womit nach v. Delbrücks Worten lediglich dem Reichskanzler die Möglichkeit gegeben werden sollte, einem Ressortminister verbindlich zu sagen: "Ich mache darauf aufmerksam, daß hier die Politik des Ressorts nicht mehr in Einklang steht mit den von mir gegebenen Richtlinien." [70]

Im Bereich der Zuständigkeit des Regierungskollegiums (Art. 57 WRV) hingegen sollte der Reichskanzler seine Aufgabe, der Regierungspolitik die Richtung zu weisen, nicht über rechtlich abgesicherte Befugnisse, sondern nur durch seine Überzeugungskraft und das politische Gewicht seiner Persönlichkeit bei Beratung und Abstimmung im Kabinett wahrnehmen, wobei er gegenüber den Reichsministern nur durch den Stichentscheid bei Stimmengleichheit (Art. 58 S. 2 WRV) herausgehoben war.

3.2.2. Die Regierungspraxis in der Weimarer Republik

Die damit ohnehin schon starke Stellung des Kabinetts wurde dann in der Staatspraxis der Weimarer Republik zu einer beinahe reinen Kollegialregierung aufgewertet. Dies hatte seine Ursache vor allem darin, daß die potentiellen Regierungsparteien entgegen dem Preuß'schen Ideal vom Kanzler, der sich seine Mehrheit sucht, bereits im Vorfeld einer Regierungsbildung ihren bestimmmenden Einfluß durchsetzen konnten, indem sie äußerst detaillierte Koalitionsvereinbarungen schlossen, deren Durchführung sie anschließend durch ihre Exponenten im Kabinett überwachen ließen; dies ging schließlich so weit, daß bei Bildung der Regierung Marx IV im Januar 1927 in der Koalitionsvereinbarung sogar ausdrücklich ein ganzer Katalog von "Richtlinien" aufgestellt wurde, auf die sich der künftige Reichs-

kanzler verpflichten mußte [71].

So konnte der Reichsminister der Finanzen schon in einem Schreiben an den Präsidenten des Reichstages vom 8. 11. 1920 feststellen: "Der Schwerpunkt der Reichsregierung liegt jetzt in den Sitzungen des Gesamtministeriums." [72]

Daß es kaum je zu einem Eingriff des Reichskanzlers in ein Ressort im Sinne eines Vetos kam, wurde von Poetzsch-Heffter vordergründig damit erklärt, daß angesichts der Häufigkeit der Kabinettssitzungen die Herbeiführung einer Richtlinien-Entscheidung für den Minister gegenüber dem Vortrag im Kabinett der schwerfälligere Weg sei, um Fragen grundsätzlicher Bedeutung klären zu lassen [73]. Der tiefere Grund dürfte freilich darin zu suchen sein, daß es der Kanzler regelmäßig nicht wagen konnte, unter Ausschluß der Vertreter der Koalitionsparteien zu entscheiden, ohne einen Verlust der parlamentarischen Mehrheit zu riskieren, die Kabinettsdisziplin also nur über - möglichst einstimmige - Kabinettsbeschlüsse aufrechterhalten werden konnte.

Dieser faktische Zwang zur Kollegialentscheidung fand schließlich sogar seinen Niederschlag in der verfassungsrechtlichen Literatur, indem Friedrich Glum die Weimarer Verfassung im Sinne einer generellen Superiorität des Regierungskollegiums über Reichskanzler und Ressortminister uminterpretierte [74], womit er freilich unter den Staatsrechtlern keine Gefolgschaft fand [75].

Zur Verdeutlichung seien noch zwei besonders instruktive Beispiele aus der Weimarer Regierungspraxis angeführt:

3.2.2.1. Der Eisenbahnerstreik von 1922

Im Februar 1922 kam es im Reich zu einem schweren Eisenbahnerstreik. Um die Wogen zu glätten, machte Reichskanzler Wirth den Streikenden das Zugeständnis, die ihnen als Beamten wegen des Streiks drohenden

Disziplinarmaßnahmen sollten nicht vom zuständigen Reichsverkehrsminister (Groener) nach seinem Ermessen verfügt, sondern hierfür Richtlinien vom Kabinett beschlossen werden. Der Reichskanzler berief sich daraufhin gegenüber dem Verkehrsminister auf seine Richtlinienkompetenz, nicht um sein Veto gegenüber geplanten Maßnahmen des Ministers auszusprechen, wie es dem System des Art. 56 WRV entsprochen hätte, sondern um dem Minister die Behandlung der Fälle vorübergehend zu entziehen und sie seinerseits dem Kabinett zur Beschlußfassung hinsichtlich ihrer generellen Behandlung zu unterbreiten [76]. Wirth verstand seine Richtlinienkompetenz hier offensichtlich nicht im materiellen Sinne, sondern sah sich als Wahrer der Position des Kollegiums gegenüber einem Ressortpartikularismus.

3.2.2.2. Die Entscheidung über den Panzerkreuzer "A" 1928

Noch weiter vom Modell der Art. 52 ff. WRV entfernte sich die Regierung Hermann Müller II in der Frage des Baus des Panzerkreuzers "A" im Jahre 1928: Dieses Projekt war Teil der "Geschäftsgrundlage" der Regierung und von der SPD-Parteiführung trotz entgegenstehender Wahlaussage als Teil eines Kompromisses mit den übrigen Partnern akzeptiert worden; die Reichsregierung beschloß auch bei den Haushaltsberatungen im Kabinett am 10. 8. 1928 offenbar einstimmig, Mittel hierfür im Entwurf des Haushaltsplans auszuweisen; die Zuständigkeit des Kollegiums ergibt sich insofern klar aus Art. 57 in Verbindung mit Art. 85 II WRV (Initiative zum Haushaltsgesetz).

Daß der SPD-Reichskanzler und die SPD-Minister den Beschluß mitgetragen hatten, löste in der SPD heftige Kritik aus, die der Vorsitzende ihrer Reichstagsfraktion, Rudolf Breitscheid, mit folgenden aufschlußreichen Ausführungen im "Vorwärts" vom 20. 8. 1928 zu beschwichtigen suchte:

> "Indem wir uns zum Eintritt in die Regierung bereit erklärten, nahmen wir den Panzerkreuzer 'A' mit in Kauf. Immerhin waren wir berechtigt, anzunehmen,

daß unsere vier Minister [77] mit Nein stimmen und andere Ausgaben, insbesondere solche für sozialpolitische Zwecke, für vordringlicher erklären würden als die für den Schiffsersatzbau. Wir waren dazu auch entschlossen, aber nun machten ihnen die Demokraten [78] insofern einen Strich durch die Rechnung, als sie erklärten, sich in jedem Falle der Entscheidung der Sozialdemokraten anschließen zu wollen. Damit wäre eine Mehrheit für die Ablehnung entstanden, und das hätte die Krisis bedeutet, die unsere Genossen vermeiden wollten."

Falls diese Darstellung zutrifft, hat sich der Reichskanzler hier nicht nur - wie schon seine Vorgänger - die Richtung der Politik durch den Kompromiß der "Regierungsparteien" vorschreiben lassen, hat also nicht nur nicht geführt, sondern sich sogar in einer wichtigen politischen Frage hinter der Führung durch eine Kabinettsmehrheit als Minderheitsvertreter von vorneherein verstecken wollen.

Damit wird nicht nur die politische Führungsfunktion des Kanzlers, sondern auch die Integrationsfunktion des Regierungskollegiums verkannt: Denn - wie bereits oben sub 2.2. ausgeführt - macht es gerade die eigenständige Bedeutung des Regierungskollegiums im parlamentarischen Regierungssystem aus, daß in ihm - anders als im Parlament selbst - die Integration der Parlamentsmehrheit über eine offene Aussprache hinter verschlossenen Türen in einem allseits konsensfähigen Kompromiß gefunden werden kann, während Kampfabstimmungen im Kabinett in wichtigen politischen Fragen die Integration der Parlamentsmehrheit geradezu verhindern [79]. Es mag zwar sein, daß die SPD-Minister damals die zur Integration erforderliche distanzierte Autorität gegenüber ihrer Parlamentsfraktion nicht (mehr) hatten, so daß sie eine solche Funktion gar nicht mehr erfüllen konnten; doch war der von ihnen gewählte Weg jedenfalls nicht gangbar, wie am 16. 11. 1928 vollends deutlich wurde, als ein Antrag der SPD-Fraktion, den Kreuzerbau einzustellen, die SPD-Regierungsmitglieder zwang, doch noch gegen ihren eigenen Kabinettsbeschluß vom 10. 8. 1928 im Reichstag ihre Stimme abzugeben, was die Glaub-

würdigkeit der Regierung endgültig zunichte machte [80].

3.2.3. Veränderungen im "Dritten Reich"

Die Bedeutung des Kabinetts ging erst im "Führerstaat" des Dritten Reiches drastisch zurück, in dem man weitgehend ohne Kabinettssitzungen [81] auskam, obwohl die Kollegialzuständigkeit durch Art. 1 des "Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich" vom 24. 3. 1933 [82] (sog. "Ermächtigungsgesetz") noch um die selbständige umfassende Gesetzgebungskompetenz erheblich erweitert worden war; doch wurden selbst Gesetze im allgemeinen im sog. "Umlaufverfahren" beschlossen, bei dem Hitlers Chef der Reichskanzlei, Reichsminister Dr. Lammers, die Zustimmung der übrigen Reichsminister schriftlich einholte [83]. Diese Umgehung der mündlichen Aussprache entsprach augenscheinlich Hitlers Herrschaftstechnik, die einzelnen Amtsträger des Regimes durch ausschließlich getrennte Kontakte zu ihm gegeneinander auszuspielen.

3.3. Die Entstehung der Bonner Regelung

Bei der Vorbereitung der Regelung der Struktur der Bundesregierung im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ging man vom Vorbild der Weimarer Reichsverfassung aus, die insoweit weitgehend unkritisch übernommen wurde [84], wie schon ein Wortlautvergleich der Art. 52 und 55 - 57 WRV mit den Art. 62 und 65 GG zeigt.

3.3.1. Kanzlerwahl und konstruktives Mißtrauensvotum: Keine grundsätzliche Abkehr von der inneren Regierungsstruktur Weimars

Die entscheidende Veränderung gegenüber der Weimarer Regelung betraf nicht unmittelbar die innere Struktur der Regierung, sondern die Modalitäten ihrer Berufung (Kanzlerwahl durch den Bundestag, Art. 63 GG) und ihres Sturzes (konstruktives Mißtrauensvotum, Art. 67 GG).

Durch diese Aufwertung der Position des Kanzlers sollte in erster Linie die Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit der Regierung gesichert, insbesondere das "Herausschießen" einzelner Minister durch eine rein destruktive Parlamentsmehrheit verhindert werden [85]. Dabei sah man in Art. 67 GG lediglich einen technischen Kunstgriff, nicht eine grundsätzliche Rückentwicklung in Richtung auf die Bismarcksche Ein-Minister-Verfassung; so konnte der Abg. Dr. Katz (SPD) bei den Verhandlungen in der 28. Sitzung des Organisationsausschusses des Parlamentarischen Rates am 16. 12. 1948 unwidersprochen feststellen, die Beschränkung der Möglichkeit des Sturzes auf den Bundeskanzler solle nicht das Einstehenmüssen der Bundesminister für ihre Amtshandlungen ausschließen [86]. Die unbeschränkte Einzelverantwortlichkeit der Bundesminister gegenüber dem Bundestag für die Leitung ihres jeweiligen Geschäftsbereichs sollte nach der Klärung dieser Frage in der 11. Sitzung des Organisationsausschusses am 7. 10. 1948 erhalten bleiben [87], was auch in der Formulierung des Art. 65 S. 2 GG seinen Ausdruck fand, wo die Betonung der Eigenverantwortlichkeit angesichts des unmittelbaren Zusammenhangs mit Art. 65 S. 1 GG als selbstverständlich sinnlos wäre, würde sie sich nur auf das Verhältnis zum Bundeskanzler beziehen.

3.3.2. Die Ausprägung des Art. 65 GG

3.3.2.1. Art. 93 und 94 des Herrenchiemseer Entwurfs als Ausgangspunkt für Art. 65 GG

Art. 65 GG, der die innere Struktur der Bundesregierung regelt, findet im Herrenchiemseer Entwurf, der ja dem Parlamentarischen Rat für seine Arbeit als Grundlage diente, seine Vorlage noch in zwei Artikeln (93 und 94) mit folgendem Wortlaut:

> "Art. 93: Der Bundeskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung.

Art. 94: (1) Der Bundeskanzler führt den Vorsitz in der Bundesregierung und leitet ihre Geschäfte nach einer von ihr beschlossenen Geschäftsordnung.

(2) Über Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern der Bundesregierung sowie über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Bundesminister berühren, entscheidet die Bundesregierung durch Beschluß." [88]

Damit entsprach Art. 93 seinem Regelungsgehalt nach dem Art. 56 WRV, während in Art. 94 das Kollegium betreffende Regelungen aus Art. 55 und 57 WRV zusammengefaßt waren. Diese Systematik ließ noch deutlich erkennen, daß die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers auf reine Ressortleitungsakte der Fachminister beschränkt sein sollte, um auch und nur dort die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit zu sichern, wo das Kollegium als das klassische Koordinierungs- und Integrationsgremium nicht in Aktion treten konnte, und entsprach insoweit völlig der Weimarer Regelung (ä. oben sub 3.2.1.); bei den eigentlichen Staatsleitungsakten - wie etwa der Gesetzesinitiative - als ressortübergreifenden Angelegenheiten sollte das Kollegium in seiner Beschlußfassung ebenso frei sein wie bei seinem Schiedsrichteramt in laufenden Ressortangelegenheiten, die mehr als einen Geschäftsbereich berühren, und auf deren Behandlung sich die beteiligten Fachminister nicht würden verständigen können.

3.3.2.2. Die Streichung der ressortübergreifenden Fragen in Art. 94 II des Entwurfs

Daß der Passus über die ressortübergreifenden Fragen in Art. 94 II des Entwurfs auf Vorschlag des Abg. Dr. Katz (SPD) in der 11. Sitzung des Organisationsausschusses am 7. 10. 1948 als "überflüssig" gestrichen wurde [89], sollte offensichtlich an dieser Aufgabenverteilung nichts ändern; er war auch in der Tat überflüssig geworden: Denn soweit er aufgrund seiner mißverständlichen Formulierung auf die soeben angesprochenen reinen Ressortangelegenheiten (laufende

Verwaltung) im Grenzbereich zwischen mehreren Geschäftsbereichen bezogen werden konnte, war das Schiedsamt des Kollegiums - wie in Art. 57 WRV - schon in dem Passus über die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Regierungsmitgliedern festgeschrieben; soweit es aber um die eigentlichen Staatsleitungsakte ging, die schon von der Konzeption her weder einem noch mehreren Ressorts unterfallen konnten, weil in ihnen nicht ein bestimmter Verwaltungszweig sich verwirklichen, sondern sich Regierung im Sinne einer Staatszielbestimmung im Verein mit dem Parlament manifestieren sollte, waren diese in ihrem jeweiligen materiellen Zusammenhang - wie z.B. die Gesetzesinitiative im späteren Art. 76 GG - ausdrücklich der "Bundesregierung" zugewiesen worden, unter welcher man nach der Formulierung des Art. 94 I das Kollegium zu verstehen hatte.

3.3.2.3. Die Zusammenfassung von Art. 93 und 94 zu einem Artikel

Von großer Bedeutung für die Regierungsstruktur erscheint hingegen zunächst die Zusammenziehung der Art. 93 und 94 des Herrenchiemseer Entwurfs zu einem einzigen Artikel, die der Hauptausschuß auf Vorschlag des Abg. Dr. Strauß (CDU), in seiner 3. Sitzung am 16. 11. 1948 beschloß [90]. Denn darin könnte auf den ersten Blick eine bewußte Ausdehnung der Richtlinienkompetenz auch auf den Bereich der Kollegialzuständigkeit im Sinne einer Präjudizierung der Abstimmung im Kollegium durch den Bundeskanzler gesehen werden.

Diese Vermutung wird jedoch durch die die Änderung begleitenden Äußerungen im Hauptausschuß widerlegt:
Anlaß zu dem Vorschlag des Abg. Dr. Strauß war eine Diskussion über die Auslegung des Art. 94 II des Entwurfs in der genannten Sitzung [91]. Die damalige Formulierung: "Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedern der Bundesregierung", zu denen ja auch der Bundeskanzler gehört, ließ die Befürchtung aufkommen, auch im Falle eines Konflikts zwischen dem Bundeskanzler und einem Fachminister in einer Ressortfrage könnte aus Art. 94 II des Entwurfs eine Entscheidungskompetenz des Kabinetts hergeleitet werden, womit entsprechend

einem Vorschlag Dr. v. Brentanos in Herrenchiemsee die Richtlinienkompetenz letzlich doch noch dem Kabinett zugewiesen worden wäre - eine Konstruktion, die bereits auf der Herrenchiemseer Konferenz keinen Beifall gefunden hatte [92]. Diese Auslegung, der schließlich bei der Endfassung des Grundgesetzes durch die Ersetzung des Begriffs "Mitglied der Bundesregierung" durch "Bundesminister" in Art. 65 S. 3 GG klar der Boden entzogen wurde, war jedoch schon nach der der Diskussion zugrunde liegenden Fassung des Herrenchiemseer Entwurfs aufgrund systematischer Interpretation eindeutig zu widerlegen, weil durch die damalige Aufteilung der Materie in zwei getrennte Artikel klargestellt war, daß sich die Kollegialzuständigkeit nach Art. 94 nicht auf das in Art. 93 geregelte Zwei - Personen - Verhältnis des Bundeskanzlers zu einem Fachminister in Angelegenheiten beziehen konnte, die ausschließlich dessen Verwaltungszweig (Geschäftsbereich) betreffen (vgl. oben unter 3.3.2.1.). Dennoch wollte der Abg. Dr. Laforet (CSU) in der damaligen Sitzung eine entsprechende Klarstellung durch Einfügung der Worte: "vorbehaltlich der Befugnis des Kanzlers, allein über die Richtlinien der Politik zu entscheiden" in Art. 94 II erreichen. Der Hauptausschuß billigte zwar die darin enthaltene Auffassung, daß Richtlinienfragen von der Kollegialzuständigkeit für Meinungsverschiedenheiten ausgenommen seien, lehnte aber die gewünschte Änderung des Art. 94 II ab [93], was nicht anders zu verstehen ist, als daß die Mehrheit die ursprüngliche Fassung in dem eben dargelegten Sinne für klar genug hielt.

Wenn der Abg. Dr. Strauß in unmittelbarem Anschluß daran die Zusammenziehung der Art. 93 und 94 zu einem Artikel beantragte und damit durchdrang, tat er dies offensichtlich, um den Bedenken Dr. Laforets doch noch Rechnung zu tragen, und nicht, um die bis dahin festgelegte Regierungsstruktur grundlegend zu verändern [94]; er ging dabei wohl davon aus, daß durch eine gemeinsame Nennung von Richtlinienbestimmung und Meinungsverschiedenheiten in einem Artikel die Geltung der Richtlinien auch bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Kanzler und Ressortminister betont würde, opferte dabei aber den vorher klaren systematischen Aufbau.

3.3.2.4. Der Streit um die authentische Interpretation der Richtlinien

Dennoch sprach der Abg. Dr. Laforet (CSU) in der 2. Lesung des Abschnitts über die Bundesregierung im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates (33. Sitzung vom 8. 1. 1949) das Verhältnis von Richtlinien und Kollegialentscheidung erneut an, diesmal ausgehend von der Frage, wer entscheiden solle, was eine Richtlinien-Frage sei. Dies wollte er zugunsten des Bundeskanzlers entschieden wissen und beantragte daher erneut die Einfügung seiner schon bekannten salvatorischen Klausel bei der Regelung über die "Meinungsverschiedenheiten" in Art. 89 b, in den durch Umnummerierung die Art. 93 und 94 des Herrenchiemseer Entwurfs inzwischen eingegangen waren [95]. Dem widersetzten sich vor allem die SPD-Mitglieder im Hauptausschuß entschieden; dabei erklärten die Abgeordneten Dr. Katz und Schönfelder (SPD), sie hielten die von Dr. Laforet aufgeworfene Frage für eine Kabinettsfrage, wobei - nach Dr. Katz - der Bundeskanzler zurücktreten müsse, wenn er in einem solchen Falle in der Minderheit im Kabinett bleibe [96].

Jedoch räumte der Ausschußvorsitzende Dr. Carlo Schmid (SPD) im weiteren Verlauf der Diskussion ein, der Bundeskanzler könne als "Normgeber" der Richtlinien diese auch authentisch interpretieren, könne auf diesem Wege aber nicht reine Ressortangelegenheiten an sich ziehen, womit sich Dr. Laforet einverstanden erklärte, so daß es zur einstimmigen Annahme des Entwurfs ohne die von Dr. Laforet zunächst gewünschte Ergänzung kam [97].

Damit zeigte sich, daß die Ausgangsfrage Dr. Laforets (bewußt, um die Stellung des künftigen Kanzlers zu stärken?) zweideutig gestellt war: Es mußte nämlich unterschieden werden zwischen der Frage, wer eine gegebene Richtlinie des Kanzlers in ihrem Inhalt autoritativ auslegen durfte (authentische Interpretation), und der Entscheidung der weiteren Frage, ob eine gegebene Angelegenheit überhaupt zum Gegenstand einer Richtlinie gemacht werden durfte (Kompetenz-Kompetenz). Der Hauptausschuß entschied nur die erste

Alternative zugunsten des Bundeskanzlers, während er ihm die Kompetenz-Kompetenz vorenthielt.

Zur damit erforderlichen rechtlichen Abgrenzung des Bereichs der Richtlinienfragen wurden in der genannten 2. Lesung im Hauptausschuß einige praktische Beispiele gebildet, deren Behandlung für das Verständnis des späteren Art. 65 GG bei den Verfassungsvätern äußerst instruktiv ist.

So fragte der Abg. Dr. Heuss (FDP) - der spätere Bundespräsident -, wer über einen Ressortstreit in Wohnungsbaufragen zwischen den jeweils teilweise zuständigen Bundesministern des Innern und für Soziales [98] zu entscheiden habe, und gab selbst die Antwort, das Kabinett habe hierüber frei zu entscheiden, denn: "Es wäre falsch, in diesen Dingen technischer Natur dem Kanzler eine so starke Prärogative zu geben. Das muß im verständigen Ausgleich entschieden werden." [99] Auf die Frage Dr. Dehlers (FDP), was geschehe, wenn der allein ressortmäßig zuständige Bundeswirtschaftsminister freiwirtschaftliche Maßnahmen ergreife, obwohl der Bundeskanzler die Planwirtschaft zum Regierungsprogramm erhoben habe, räumten Dr. Schmid und Dr. Katz hingegen ein, gegenüber einem einzelnen vom Regierungsprogramm abweichenden Minister könne der Kanzler aufgrund seiner Richtlinienkompetenz "durchregieren" [100].

Dabei fällt in der ganzen Diskussion auf, daß man sich unter Richtlinien immer nur das große, bei Antritt der Regierung aufgestellte Regierungsprogramm vorstellte; dieses sollte der Kanzler möglichst allein aufstellen - seine Rückendeckung gegenüber dem Parlament wurde dabei offenbar aufgrund seiner Wahl vorausgesetzt. Wo dieses Regierungsprogramm aber in Einzelentscheidungen umzusetzen sein würde, sollte das Kollegium - soweit es selbst und nicht der Ressortminister für diese zuständig ist - zwar unter Berücksichtigung dieses Programms, aber ungebunden von direkter Weisung des Kanzlers entscheiden können, da man die Minister nicht zu Staatssekretären wie 1871 degradieren wollte [101]. Ein Eingriffsrecht in einzelne Regierungsakte sollte dem Kanzler also nur im Zwei -

Personen - Verhältnis gegenüber dem ressortmäßig allein zuständigen Fachminister zukommen, so daß die innere Struktur der Regierung gegenüber der Weimarer Regelung unverändert blieb.

3.3.2.5. Die Rahmenbedingungen des Vollzugs des Art. 65 GG in der Frühzeit der Bundesrepublik

Daß dennoch in der Frühzeit der Bundesrepublik der Kanzler (Adenauer) in der Staatspraxis die Bundesregierung weitgehend dominierte, so daß sich für die Regierungsform der Begriff "Kanzlerdemokratie" herausbilden konnte [102], war nicht nur eine Folge der starken Persönlichkeit Adenauers, sondern hatte auch institutionelle Gründe in den Rahmenbedingungen deutscher Politik unter dem Besatzungsregime: Solange die Souveränität von den Alliierten noch nicht zurückgewonnen war - also bis zum 5. 5. 1955 -, lag "the exercise of supreme Allied authority in the Federal Republic of Germany" gemäß art. I § 1 der "Charter of the Allied High Commission for Germany" vom 20. 6. 1949 [103] bei der gleichzeitig gebildeten Alliierten Hohen Kommission, deren Führungsgremium nach art. III § 1 lit. a der genannten "Charter" ein "Allied Council", bestehend aus den Hohen Kommissaren der Drei Mächte, war. Die förmlichen Beschlüsse und Anweisungen dieses Rates "affecting the federal government or any agency thereof" waren nach art. VI § 1 der "Charter" allein dem Bundeskanzler mitzuteilen, lediglich "communications involving matters of lesser import or of a routine character" konnten (nicht: mußten) nach art. VI § 2 direkt an den "minister concerned" gerichtet werden. Damit erhielt der Kanzler ein Verhandlungs- und Informationsmonopol gegenüber den Alliierten nicht nur auf dem quasi-außenpolitischen Gebiet der Vorbereitung der Wiedererlangung der Souveränität, sondern angesichts der (noch) umfassenden Überwachungsrechte der Alliierten auch auf allen Feldern der inneren Politik, was den Kanzler weit über die Bundesminister hinaushob [104].

Diese Konstellation konnte auch bei Schaffung der "Geschäftsord-

nung der Bundesregierung" vom 11. 5. 1951 [105] nicht unberücksichtigt bleiben: Zwar lehnte sich die Geschäftsordnung entsprechend dem oben sub 3.3.2.4. herausgearbeiteten Gleichlauf der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen weitgehend an die "Geschäftsordnung der Reichsregierung" vom 3. 5. 1924 [106] an, doch wurde die Stellung des Kanzlers insbesondere durch den neuen § 3 GOBReg gestärkt, der den Bundesministern dem Bundeskanzler gegenüber eine Informationspflicht über alle "Maßnahmen und Vorhaben" auferlegt, "die für die Bestimmung der Richtlinien der Politik und die Leitung der Geschäfte der Bundesregierung von Bedeutung sind" [107], was den Ausbau des Bundeskanzleramts zum zentralen Planungsstab der Bundesregierung erst ermöglichte [108]. Mit dem Erlaß dieser Geschäftsordnung war der formelle Aufbau der Bundesregierung abgeschlossen.

Aufbauend auf dieser historischen Darstellung soll nun im folgenden zunächst die innere Struktur der Bundesregierung nach geltendem Recht untersucht werden.

4. DIE INNERE STRUKTUR DER BUNDESREGIERUNG NACH GELTENDEM RECHT

Dabei liegt es nahe, sich zunächst der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zuzuwenden, weil sich dieses Institut, das auf den ersten Blick wie eine Hypothek auf der Tätigkeit des im Mittellpunkt der Untersuchung stehenden Kollegiums lastet und den Blick auf das Regierungskollegium verstellt, als genuin deutsche Entwicklung des Jahres 1919 in seiner Rechtsnatur und seinem Verhältnis zu Kollegial- und Fachministerentscheidungen befriedigend nur aus der eben skizzierten Entstehungsgeschichte erhellen läßt.

4.1. Die Rechtsnatur der Richtlinien des Bundeskanzlers und ihr Verhältnis zu Kollegial- und Ressortprinzip

Wie oben unter 3.2.1. dargestellt, war es der erklärte Zweck der Einführung der "Richtlinienkompetenz" im Jahre 1919, bei grundsätzlich kollegialer Regierung zum einen trotz der hierfür ungünstigen Bedingungen eines Vielparteiensystems ein einheitliches, in sich geschlossenes Regierungsprogramm hervorzubringen, der Regierung also - nach der ursprünglichen Preuß'schen Formulierung - die "Richtung" zu weisen (Preuß'scher Ansatz), zum anderen die Konsistenz der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit durch "Bestimmung" von "Richtlinien" im Sinne eines Vetorechts des Kanzlers dort sicherzustellen, wo das Kollegium dies nicht leisten konnte - nämlich dort, wo der einzelne Ressortminister allein zur Entscheidung berufen war (Delbrück'scher Ansatz).

Daraus ergeben sich zwei Folgerungen:

4.1.1. Keine Befugnis des Kanzlers, Rechtsakte über den Regierungsbereich hinaus zu setzen

Wo die Regierung (im weiteren Sinne) Rechtsakte "nach außen" setzt - sei es gegenüber anderen Staatsorganen (z.B. Gesetzesinitiative, Anträge im Normenkontroll- oder Organstreitverfahren zum Bundesverfassungsgericht), auch gegenüber nachgeordneten Behörden (Allgemeine Verwaltungsvorschriften, Einzelweisungen), sei es gegenüber anderen Rechtssubjekten (z.B. Erlaß von Rechtsverordnungen, Verwaltungsakte) -, sollte dies Aufgabe des Kollegiums oder des einzelnen Ressortministers, niemals jedoch des Kanzlers sein [109]; es sollte also für den Rechtsverkehr nach außen neben den beiden aus den Verfassungen der deutschen Länder und der europäischen Nachbarstaaten bekannten Entscheidungsträgern im Kanzler kein weiterer Konkurrent etabliert werden; ein Beleg - wenn auch sicher kein, für sich genommen, zwingender Beweis - hierfür kann auch dem Verfassungstext aus Art. 80 I GG

entnommen werden [110], wo als Ermächtigungsadressaten für einen zentralen Rechtsakt der Regierungssphäre, den Erlaß von Rechtsverordnungen, nur die Bundesregierung und die einzelnen Bundesminister, nicht aber der Bundeskanzler genannt sind, wobei die "Parallelschaltung" der Begriffe "Bundesregierung" und "Bundesminister" in dieser Norm unbestritten ergibt, daß hier nicht die Bundesregierung im weiteren Sinne (als Sammelbegriff aller in ihr bestehenden, mit eigenen Rechten ausgestattenen "Teilorgane"), sondern ausschließlich das Kollegium angesprochen sein kann.

Das Grundgesetz kennt hiervon nur eine Ausnahme, die nachträglich durch Bundesgesetz vom 19. 3. 1956 [111] in Art. 65 a II, seit dem Bundesgesetz vom 24. 6. 1968 [112] ("Notstandsverfassung") mit demselben Wortlaut als Art. 115 b eingefügt worden ist: "Mit der Verkündung des Verteidigungsfalles geht die Befehls- und Kommandogewalt über die Streitkräfte auf den Bundeskanzler über"; der Bundeskanzler wird also mit dem Verteidigungsfall zusätzlich zu einer Art "Oberminister" für Verteidigung und kann dann - und nur dann - die entsprechenden Rechtsakte gegenüber den Streitkräften selbst setzen.

Abgesehen von dieser Ausnahmeregelung bleibt es bei Art. 65 S. 1 GG, der dem Bundeskanzler keine Kompetenz zur Setzung von Rechtsakten über den Innenbereich der Bundesregierung hinaus gibt.

Die "Richtlinien" des Bundeskanzlers stehen also nicht auf derselben Ebene wie Kollegial- und Ressortministerentscheidungen, sondern - zeitlich und inhaltlich - vor diesen [113]. (Dies gilt auch für ein nachträgliches Veto des Kanzlers gegen eine Einzelministerentscheidung, da auch ein solches Veto zur Außenwirksamkeit der anschließenden Umsetzung in einen Rücknahmeakt durch den betroffenen Minister bedarf.)

4.1.2. "Richtunggebung" und "Richtlinienbestimmung"

Angesichts der Unterschiedlichkeit des Preuß'schen und des Delbrück'schen Ansatzes, die jedoch - wie oben sub 3. dargestellt - beide Eingang in die Weimarer Reichsverfassung gefunden haben und bei Schaffung des Grundgesetzes übernommen worden sind, wäre es falsch, von der Richtlinienkompetenz des Kanzlers zu sprechen; es müssen hier vielmehr zwei deutlich unterscheidbare Aufgaben des Bundeskanzlers voneinander getrennt betrachtet werden, deren unterschiedliche Rechtsnatur durch die in der Literatur übliche Gegenüberstellung von "Grundsatzrichtlinien" und "tagespolitischen Richtlinien" [114] eher verwischt als erhellt wird: die "Richtunggebung" im Preuß'schen und die "Richtlinienbestimmung" im Delbrück'schen Sinne.

4.1.2.1. Die "Richtunggebung" im Preuß'schen Sinne

Preuß, der nicht zufällig von Anfang an davon sprach, der Kanzler müsse der Regierung die "Richtung" geben, und diesen Vorgang ausdrücklich für normativ gar nicht faßbar ansah, sondern gleichsam als Resultante der durch andere Verfassungsbestimmungen herausgehobenen Stellung des Kanzlers (z.B. Vorschlagsrecht hinsichtlich der Ernennung und Entlassung der Minister) und der Zwänge der modernen massendemokratischen Praxis (personale Identifikation der Regierung mit dem Kanzler in der Öffentlichkeit) verstand (s. oben sub 3.2.1.), wies damit dem Kanzler die Aufgabe zu, das Regierungsprogramm zu entwerfen, bei neu auftretenden Herausforderungen während seiner Regierungszeit durch Regierungserklärungen zu aktualisieren und für die praktische Umsetzung dieses Programms in der Regierungsmaschinerie, im Parlament (durch die erforderlichen Gesetzgebungsakte) und vor dem Volk (zur Sicherung der Fortsetzung über Neuwahlen hinaus) Sorge zu tragen.

Damit war der Kanzler zur Regierung nicht im Sinne des Gewaltenteilungsschemas, sondern im Sinne einer Ausrichtung des Staatsganzen auf ein gemeinsames Ziel hin (s. oben 2.2., S. 7) berufen.

Insoweit ist die Streitfrage, ob die "Richtlinienkompetenz" über den institutionellen Bereich der Regierung hinausweise, klar zu bejahen.

Diese - politische - Aufgabe verlangt dem Kanzler Überzeugungskraft, Ausgleichs- und Motivationsarbeit ab; dies gilt gegenüber dem Parlament wie im Kabinett, wenn der Kanzler beispielsweise versucht, zur Erfüllung seines Programms eine Gesetzesinitiative auf den Weg zu bringen. Das politische Programm des Kanzlers gegenüber den Ministern auch bei Kollegialentscheidungen in dem Sinne zu verrechtlichen, daß man ihm als "Richtlinie" die Qualität einer innerdienstlichen Rechtsnorm zuweist [115], die die Minister bei der Abstimmung im Kollegium beachten müßten, ist daher unpolitisch gedacht und lag nicht nur Preuß, sondern auch den Vätern des Grundgesetzes fern; dies zeigt der oben unter 3.3.2.4. zitierte Ausspruch des Abg. Dr. Katz, der Kanzler müsse zurücktreten, wenn er hier in der Minderheit bleibe, ebenso wie die Ablehnung des Versuchs des Abg. Dr. Laforet, die Richtlinienkompetenz des Kanzlers auch gegenüber dem Kollegium zu verrechtlichen.

Zur Verdeutlichung möge folgendes Beispiel dienen:
Man stelle sich vor, das Regierungsprogramm des Kanzlers enthielte ein Bekenntnis zur freien Marktwirtschaft und der Wirtschaftsminister brächte einen Gesetzentwurf im Kabinett ein [116], der für bestimmte Produkte Höchstpreisfestsetzungen oder Mengenkontingentierungen vorsähe; wenn nun dieser Entwurf eine Mehrheit im Kabinett gegen den Kanzler fände, wäre eine rechtliche Austragung des Konflikts - etwa vor dem Bundesverfassungsgericht - schon deshalb undenkbar, weil sich nicht feststellen ließe, ob dieser Entwurf Ausdruck planwirtschaftlichen Denkens und damit gegen das Regierungsprogramm gerichtet sei oder nur als Abweichung in einem Einzelfall zur Erreichung eines anderen - vielleicht ebenfalls im Regierungsprogramm enthaltenen - Ziels (Inflationsbekämpfung oder Überwindung von Versorgungsengpässen) zwingend geboten sei.

Aber auch eine Entscheidung dieses Konklikts durch ein Aufhebungsrecht des Kanzlers als Ausfluß seiner "Richtlinienkompetenz" wäre systemfremd, da damit die in Art. 65 S. 3 GG - freilich für Ressortdivergenzen - ausdrücklich als "entscheidend" charakterisierte Beschlußfassung des Kollegiums allenfalls zu einer Beratung des Bundeskanzlers verkümmern würde. Ein derartiges Aufhebungsrecht, das Eschenburg behauptet hat [117], hat daher in der Literatur keinen Anhänger gefunden und wird sogar von einem Befürworter weitgehender Weisungsbefugnisse des Kanzlers wie Knöpfle abgelehnt [118].

Zu Recht weist Junker in diesem Zusammenhang auf den qualitativen Unterschied zwischen der Richtlinie (hier besser: Richtunggebung) als dem Grundsatz der Politik und dem Kollegialbeschluß als einer Grundsatzentscheidung hin [119], zwischen denen es kein echtes Rangverhältnis geben kann, da sie nicht nebeneinander stehen, sondern inhaltlich völlig verschieden strukturiert sind.

4.1.2.2. Die "Richtlinienbestimmung" im Delbrück'schen Sinne

Während sich damit die von Preuß dem Kanzler zugedachte Aufgabe der "Richtunggebung" als politische Führungsaufgabe einer weiteren Verrechtlichung insofern entzieht, als aus ihr keine Eingriffs- oder Weisungsbefugnisse hergeleitet werden können, muß anderes für die "Richtlinienbestimmung" im Delbrück'schen Sinne gelten:
Wie bereits oben sub 3.2.1. a.E. dargestellt, kam es dem Verwaltungspraktiker v. Delbrück bei seinem vom Verfassungsausschuß der Nationalversammlung gebilligten Vorstoß darauf an, auf dem weiten Feld der reinen Ressortakte die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit zu sichern, die durch die - auch vom Grundgesetz beibehaltene - Einführung des Ressortprinzips dahin gefährdet schien, daß einzelne Ressortminister in ihren Geschäftsbereichen Einzelakte setzen konnten, die sich in ihrer Wirkung nicht ergänzen, sondern gegenseitig beeinträchtigen oder gar aufheben würden - man denke etwa an Subventionsvergaben durch

den Wirtschaftsminister, die durch entsprechende Steuerrichtlinien des Finanzministers im Falle einer weitgehenden Interpretationsfähigkeit der anzuwendenden Steuergesetze wieder "wegbesteuert" werden könnten.

Hierzu genügte eine allgemeine Verpflichtung der Ressortminister auf die vom Kanzler in Regierungserklärungen, öffentlichen Äußerungen oder Gesprächen und Briefwechseln mit den Ministern angegebene "Richtung" der Regierungspolitik schon wegen deren notwendigen Auslegungsbedürftigkeit nicht, es mußte vielmehr eine echte Eingriffsbefugnis des Kanzlers geschaffen werden; diese konnte jedoch nicht positive Weisungen an die Minister zur Setzung einzelner Rechtsakte umfassen, da sonst das in Weimar wie in Bonn abgelehnte Ein - Minister - Prinzip der Bismarckschen Reichsverfassung praktisch aufrechterhalten worden wäre. Dementsprechend wird auch für das Bonner Grundgesetz weitgehend anerkannt, daß positive "Richtlinien" des Kanzlers immer ausfüllungsbedürftig und ausfüllungsfähig sein müssen, Ressortentscheidungen also zwar präjudizieren, aber nicht bis ins Detail festlegen können [120]. Nur Knöpfle spricht dem Bundeskanzler in "hochpolitischen" Fragen eine volle positive Entscheidungsbefugnis zu, wobei er als Abgrenzungskriterium die Erheblichkeit einer Entscheidung für den Bestand der Regierung angibt [121]; diese Auslegung findet jedoch keine Stütze im Verfassungstext, beschränkt vielmehr das in Art. 65 S. 2 GG festgelegte und auch von Knöpfle anerkannte Ressortprinzip ohne eine solche Stütze auf die weniger bedeutsamen Ressortakte und wählt vor allem ein Abgrenzungskriterium, das eine politische Bewertung des zu beurteilenden Sachverhalts voraussetzt und sich damit für die jeweils zu treffende juristische Klärung einer echten Zuständigkeitsfrage schwerlich eignet.

Scheitert damit eine positive Weisungsbefugnis des Kanzlers gegenüber dem einzelnen Minister am Ressortprinzip [122], so kann "Richtlinienbestimmung" als echte Eingriffsbefugnis im Delbrück'schen Sinne nur als Vetorecht des Kanzlers gegenüber den Rechtsakten des einzelnen Ressortministers verstanden werden, wie dies

auch in dem oben sub 3.2.1. a.E. zitierten Ausspruch v. Delbrücks vor dem Verfassungsausschuß der Weimarer Nationalversammlung deutlich zum Ausdruck kommt. Mit dieser auf die reine Negation und auf reine Ressortangelegenheiten doppelt beschränkten Weisungsbefugnis ist auch dem Zweck der "Richtlinienbestimmung" im Delbrück'schen Sinne - der Sicherung der Einheitlichkeit der Regierungspolitik - vollauf Genüge getan:

Denn dort, wo das Kollegium der Bundesregierung selbst zu einer Entscheidung berufen ist, bedarf es einer Weisungsbefugnis des Kanzlers nicht, weil in Gestalt des Kollegiums von vorneherein ein umfassendes Organ vorhanden ist, das - unter maßgeblicher Beteiligung des Kanzlers als Diskussionsleiter und -teilnehmer - selbst beurteilen kann, ob die zu treffende Maßnahme - wie z.B. eine Gesetzesinitiative oder der Erlaß einer Verordnung - sich in die größere Einheit der vom Kanzler vorgegebenen Richtung der Regierungspolitik in concreto einfügt, während bei reinen Einzelressortentscheidungen lediglich ein Zwei - Personen - Verhältnis: Kanzler - Ressortminister denkbar ist, in dem sich im Konfliktsfalle einer autoritativ durchsetzen muß, wofür vom Zweck der Sicherung der Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit her nur der Kanzler als das allen Ressorts gleichermaßen gegenüberstehende Regierungsmitglied in Betracht kommt; dabei kann er sich auf ein bloßes Veto beschränken und bedarf keiner positiven Weisungsbefugnis, weil nur der positive Akt eines Ministers, nicht aber sein bloßes Nichts-Tun die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit beeinträchtigen kann.

(Daß freilich gerade im modernen Daseinsvorsorgestaat auch das Unterlassen einer Regierungshandlung von eminenter politischer Bedeutung sein kann, sei damit nicht bestritten; doch liegt die Verantwortung dafür, daß die Regierung überhaupt arbeitet und arbeiten kann, notgedrungen in einer Mehr - Personen - Regierung nie beim Regierungschef allein, da "Regierung" als initiatives Handeln wohl angeregt, aber nicht befohlen werden kann.)

Da nach den Ausführungen oben sub 4.1.1. das Grundgesetz lediglich dem Kollegium der Bundesregierung und den einzelnen Ressortministern, nicht aber dem Bundeskanzler - von der Ausnahme des Art. 115 b GG abgesehen - die Befugnis einräumt, Rechtsakte über den Regierungsbereich hinaus zu setzen, kann der Kanzler sein Veto in Ressortangelegenheiten nur dadurch ausüben, daß er dem zuständigen Bundesminister intern die Vornahme einer geplanten Regierungshandlung verbietet, falls er rechtzeitig davon Kenntnis erlangt [123] und für den Minister keine Rechtspflicht zum Handeln besteht, bzw. nachträglich den Minister anweisen, die getroffene Maßnahme aufzuheben, wobei der Minister freilich beim Vollzug dieser Weisung an Gesetz und Recht gebunden bleibt, im Falle des Erlasses eines Verwaltungsaktes also beispielsweise der Weisung nur nachkommen könnte, wenn die Voraussetzungen der §§ 48 oder 49 VwVfG für Rücknahme oder Widerruf vorliegen [124].

4.2. Die Abgrenzung der Kollegialbefugnisse von reinen Ressortangelegenheiten im Grundgesetz

Ist somit festgestellt, daß Rechtsakte, die den Bereich der Regierung verlassen, immer nur solche des Kollegiums oder eines Bundesministers, grundsätzlich aber nicht des Bundeskanzlers sein können, und ist weiter geklärt, wie sich die sog. "Richtlinienkompetenz" des Bundeskanzlers zu Kollegialbeschlüssen einerseits ("bloß" politische Richtunggebung) und Ressortministerentscheidungen andererseits (rechtlich faßbare negative Weisungsbefugnis) verhält, bleibt die Aufgabe, Ressortkompetenz und Kollegialkompetenz voneinander abzugrenzen.

Da grundsätzlich jeder Fachbereich staatlicher Tätigkeit durch Organisationserlaß des Bundeskanzlers [125] einem Bundesminister zugewiesen ist und Art. 65 S. 2 GG dem Bundesminister die eigenverantwortliche Leitung seines Geschäftsbereiches zuweist, läßt sich theoretisch zunächst nur aus der "Natur der Sache" eine Beschränkung der Ressortkompetenz durch die Beschränkung des je-

weiligen Geschäftsbereichs ermitteln; aber auch dort, wo eine beabsichtigte Maßnahme fachlich mehrere Geschäftsbereiche berührt, könnte diese einvernehmlich durch die jeweils beteiligten Bundesminister entschieden werden. Nur in den Fällen, in denen sich diese nicht einigen können, ist damit zwingend ein subsidiärer Entscheidungsträger erforderlich, und in der Tat weist Art. 65 S. 3 GG in diesen Fällen - und nur in diesen Fällen - dem Kollegium die Entscheidung zu [126].

Anders als Art. 57 WRV, der daneben noch eine Kollegialkompetenz für alle Gesetzentwürfe der Regierung sowie für alle Angelegenheiten begründete, "für welche Verfassung oder Gesetz dieses vorschreiben", sieht Art. 65 GG selbst keine weitere Kollegialkompetenz ausdrücklich vor.

Dennoch hat v. Wick in seiner Dissertation aus dem Jahre 1955 den Versuch unternommen, den Art. 65 GG als umfassende Regelung der Kompetenzabgrenzung zwischen Kollegium und Ressortminister aufzufassen. Dabei gelangt er neben der erwähnten subsidiären Entscheidungskompetenz aus Art. 65 S. 3 GG zu weiteren Kollegialkompetenzen, indem er den Anwendungsbereich des Art. 65 S. 2 GG auf Entscheidungen ohne grundsätzliche politische Bedeutung einengt und für alle übrigen Akte, "die in die Gesamtheit des staatlichen Lebens eingreifen und für den Staat als Ganzen Wirkungen zeitigen" [127], mangels Außenzuständigkeit des Bundeskanzlers das Kollegium zur Entscheidung berufen ansieht [128].

Dieser Ansatz beruht jedoch auf einer Überinterpretation des Art. 65 S. 2 GG, die im Wortlaut dieser Norm keine Stütze findet.

Es erscheint vielmehr folgerichtig, mit der Kommentarliteratur[129] und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts [130], als "sedes materiae" für weitere Kollegialkompetenzen zunächst alle jene Bestimmungen des Grundgesetzes anzusehen, die der "Bundesregierung" bestimmte Befugnisse einräumen, wie z.B. Art. 37 GG.

Während für v. Wick damit jeweils die Bundesregierung im weiteren Sinne, also entweder Kollegium oder Ressortminister, gemeint ist und erst anhand des Art. 65 GG festzustellen ist, wer von beiden im jeweiligen Fall zur "Kompetenzwahrnehmung" berufen ist, ergibt Art. 80 I GG, der "Bundesregierung" und "Bundesminister" ausdrücklich nebeneinanderstellt, auf dem Hintergrund der Formulierung des Art. 57 WRV, die den Vätern des Grundgesetzes ja vor Augen stand, daß diese den Begriff "Bundesregierung" durchgängig im Sinne des Kollegiums verstanden wissen wollten.

Dies wird auch aus der Großgliederung des Grundgesetzes deutlich, bei der der VI. Abschnitt mit dem in Art. 62 GG definierten Begriff: "Die Bundesregierung" überschrieben ist, mit dem angesichts der Parallelschaltung zu den übrigen, allesamt einheitlich strukturierten obersten Verfassungsorganen des Bundes kaum eine Summe von Teilorganen, sondern nur ein einheitliches Organ, eben das Kollegium gemeint sein kann. Eine ausdrückliche Klarstellung wie in Art. 57 WRV, die sprachlich als Tautologie erscheint, wurde demgegenüber vom Parlamentarischen Rat wohl für überflüssig gehalten.

5. DIE EINZELNEN KOMPETENZEN DES REGIERUNGSKOLLEGIUMS NACH BUNDESRECHT

Wenn auch v. Wick schließlich nach Prüfung jeder einzelnen die "Bundesregierung" ansprechenden Norm des Grundgesetzes anhand des Art. 65 GG zu dem Ergebnis kommt, daß hier in jedem Falle das Kollegium zur "Kompetenzwahrnehmung" berufen sei [131], so daß sich insoweit kein Unterschied zur hier vorgetragenen Lösung ergibt, ist der Streit dennoch nicht müßig:

Denn neben den im Grundgesetz geregelten Kollegialkompetenzen sind weitere in einfachen Bundesgesetzen (z.B. §§ 37 BBahnG,

32 PostVG) und in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (insbes. § 15) begründet.

Daß dies verfassungsrechtlich zulässig ist, ergibt sich angesichts der systematischen Offenheit der GG-Regelung für die gesetzlichen Regelungen als nicht-umfassenden, sondern punktuellen, "gezielten" Organisationsregelungen schon aus dem Verfassungsprinzip des Vorrangs des Gesetzes, bestätigt in Art. 86 S. 2 GG [132], für die Begründung in der Geschäftsordnung der Bundesregierung aus der dem Kollegium in Art. 65 S. 4 GG eingeräumten Satzungsautonomie, die nicht nur eine autonome Verfahrensordnung des Kollegiums ermöglicht, sondern auch - wie schon in Gestalt der dem Parlamentarischen Rat als Maßstab dienenden und von der Bundesregierung weitgehend übernommenen Geschäftsordnung der Reichsregierung der Weimarer Republik [133] - eine Kompetenzabgrenzung zwischen Kollegium und Ressortministern trägt [134].

Freilich müssen diese Regelungen als rangiedrigeres Recht die vom Grundgesetz vorgegebene Grundstruktur der Organisation der Bundesregierung im weiteren Sinne beachten [135]. Um dies im einzelnen zu überprüfen, ist es von Bedeutung, ob man diese Grundstruktur - wie v. Wick - nur in Art. 65 GG ausgedrückt sieht oder sie einer Gesamtschau aller bereits als eindeutige Kompetenzzuweisungen begriffenen GG-Bestimmungen über die Bundesregierung entnimmt.

Dem letztgenannten Ansatz entsprechend sollen im folgenden zunächst (unter 5.1.) die einzelnen Kollegialkompetenzen im Grundgesetz auf ihnen gemeinsam zugrundeliegende Strukturprinzipien untersucht werden, um anschließend (unter 5.2.) die Kompetenzzuweisungen in rangniedrigeren Rechtsnormen auf ihre Übereinstimmung mit diesen Strukturprinzipien hin überprüfen zu können.

5.1. Die im Grundgesetz normierten Kollegialkompetenzen

Im Grundgesetz selbst sind in zahlreichen Bestimmungen der "Bundesregierung", also nach der oben entwickelten Auslegung stets dem Regierungskollegium Kompetenzen zugewiesen, deren verwirrende Vielfalt sich aber bei näherer Betrachtung auf relativ wenige Aufgabenfelder, insbesondere auf die Wahrnehmung der im Grundgesetz minutiös geregelten Beziehungen des Bundes zu den Ländern (s. unten sub 5.1.3.) und die Gesetzesinitiative unter Einschluß vergleichbarer staatlicher Gesamtleitungsakte (Haushalt, Verteidigungsfall; im folgenden unter 5.1.1. behandelt) zurückführen läßt.

5.1.1. Kompetenzen zur staatlichen Gesamtleitung

Seit den Tagen des frühen Konstitutionalismus ist nach der Verfassung vornehmster Ausdruck des Staatswillens das Parlamentsgesetz: Ergab sich dies für die im liberalen "Nachtwächterstaat" im Vordergrund stehenden Eingriffsmaßnahmen schon aus dem damals zur Geltung gekommenen rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalt, so hat das Parlamentsgesetz doch auch im Bereich der modernen Leistungstätigkeit des Staates seine grundlegende Bedeutung als das zentrale Instrument zur Begründung von Leistungsansprüchen des Bürgers [136] behaupten können und hat schließlich in Form von Grundsatzgesetzen auch die planende und steuernde Staatstätigkeit erfaßt [137].

5.1.1.1. Die Beteiligung der Bundesregierung an der Bundesgesetzgebung (Art. 76 I, 77 II 4, 81 I 1 GG)

Geben somit gerade auch die Parlamentsgesetze der Staatstätigkeit die große Richtung, so ist ihr Erlaß insoweit "Regierung" nicht im institutionellen Sinne des Gewaltenteilungsschemas, wohl aber im materiellen Sinn als "politische Entscheidung", als "Festlegung der Richtlinien" und "Oberleitung des Staates,

durch die der Staat seine Einheit herstellt" [138]. Dieser Regierungsaspekt der Gesetzgebung macht die Bemerkung Friesenhahns verständlich, daß die Regierung im materiellen Sinne nach dem Grundgesetz dem Parlament und der Regierung im institutionellen Sinne gleichsam "zur gesamten Hand" übertragen sei [139], wobei der Ausgangspunkt seiner Betrachtung freilich beim Parlament liegt.

Der Regierung im institutionellen Sinne kommt nun bei der Gesetzgebung vor allem - neben dem Bundesrat und den Mitgliedern des Bundestages - die Gesetzesinitiative zu; und in der Tat gehen die weitaus meisten Gesetzesbeschlüsse auf Regierungsvorlagen zurück[140]. Wenn nun Art. 76 I GG diese Aufgabe dem Regierungskollegium und nicht dem einzelnen Bundesminister überträgt, läßt sich dies nicht auf die Überlegung stützen, die Gesetze beträfen regelmäßig von ihrem fachlichen Gegenstand her alle oder die meisten Ressorts, so daß es einen oder mehrere einvernehmlich handelnde "zuständige" Minister nicht geben könne; tatsächlich lassen sich die meisten Gesetze ressortmäßig einem oder einigen wenigen Minister(n) zuordnen - man denke an die zahlreichen Justiz-, Sozial- oder Wehrgesetze.

Die "ratio legis" dieser Kompetenzzuweisung kann vielmehr nur darin liegen, daß der Regierung bei der Gesetzgebungsarbeit in der parlamentarischen Demokratie idealtypisch die Aufgabe der Integration der Parlamentsmehrheit zufällt: Sie soll das Regierungsprogramm des "richtunggebenden", im Regelfall von der Parlamentsmehrheit (Art. 63 II GG) getragenen Bundeskanzlers in praktische Politik umsetzen, indem sie die hierfür erforderlichen Gesetze auf den Weg bringt, wobei sie sich freilich des ihren Mitgliedern anders als dem Parlament zur Verfügung stehenden Informations- und Beratungspotentials der Bürokratie bedienen kann. Sollen diese Gesetzentwürfe nicht im Bundestag scheitern, so sollte die Vielheit der im Bundestag wie auch in seiner Mehrheitsfraktion (bzw. -fraktionen) vertretenen Interessen und Meinungen im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen zur Einheit integriert werden.

Wie bereits eingangs unter 2.2. theoretisch begründet, ist hierzu gerade das Regierungskollegium und nicht etwa der Kanzler, der einzelne Fachminister oder die parlamentarischen Fraktions- oder Gruppenführer geeignet; denn im Kabinett können dessen Mitglieder, die in der parlamentarischen Demokratie ja idealtypisch den Mehrheitsparteien entnommen sind, als Ressortminister die unterschiedlichen in der Parlamentsmehrheit vorhandenen fachlichen Interessen wie auch aufgrund ihres Näheverhältnisses zu den verschiedenen Mehrheitsgruppen und -"flügeln" deren ideologische und regionale Besonderheiten in nichtöffentlicher Diskussion ohne den Zwang der polarisierenden förmlichen Mehrheitsentscheidung zum Ausgleich bringen, ohne wie die parlamentarischen Exponenten der verschiedenen Gruppen dabei "das Gesicht verlieren" zu müssen. Auf diesem Wege gelingt es einem arbeitsfähigen Kabinett, die Regierung im weiteren Sinne und insbesondere auch den sie als öffentlichen Protagonisten "führenden" Kanzler in Übereinstimmung mit ihrer parlamentarischer Basis zu halten.

Dieser Gesichtspunkt trägt nicht nur die Initiativaufgabe des Regierungskollegiums nach Art. 76 I GG, aus ihm folgt auch die Kompetenz zur Anrufung des Vermittlungsausschusses bei zustimmungsbedürftigen Gesetzen nach Art. 77 II 4 GG: Droht nämlich ein Gesetzentwurf am Widerstand des Bundesrates zu scheitern, den das Kollegium selbst auf den Weg gebracht oder sich zwischenzeitlich zu eigen gemacht hat, so muß es ihm auch möglich sein, dieses Verfahren in Gang zu halten, wenn es die Möglichkeit eines Kompromisses sieht, der anschließend wieder der Bundestagsmehrheit "vermittelbar" sein könnte.

Auch das Antrags"recht" der Bundesregierung im Falle des "Gesetzgebungsnotstands" nach Art. 81 I 1 GG gehört in diesen Zusammenhang:
Zwar setzt dieser Antrag gerade voraus, daß der Bundeskanzler im Bundestag nicht mehr das Vertrauen der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Bundestages besitzt (Art. 81 I 1 i.Verb.m.

Art. 68 I 1 GG), so daß das Ziel der Integration der Parlamentsmehrheit in einem solchen Fall regelmäßig illusorisch geworden sein dürfte; doch ist diese Situation andererseits dadurch gekennzeichnet, daß sich im Bundestag auch keine neue absolute Mehrheit zur Installierung einer anderen Bundesregierung auf dem Weg des Art. 67 GG findet, so daß für den Fortgang der Gesetzgebung eine "Legitimitätsreserve" im Zusammenspiel von Bundespräsident, Bundesregierung und Bundesrat in Aktion treten muß.

Daß hierbei nicht allein der Bundeskanzler, sondern das Regierungskollegium zum Handeln berufen ist, läßt sich wohl nur damit erklären, daß auf diesem Wege wenigstens die Möglichkeit offen gehalten wird, die verbliebene regierungsfähige und regierungswillige Minderheitsformation im Parlament zu integrieren, um so angesichts der parlamentarischen Obstruktion der Mehrheit zumindest eine allein noch mögliche "relative" demokratische Legitimation der Gesetzgebung zu erreichen.

Freilich kann auch dieses Ziel politischer Legitimation nur mit einem in seiner Zusammensetzung dem Idealtypus angenäherten Kabinett "politischer" Köpfe und nicht mit einem Kabinett sogenannter Fachleute erreicht werden, wie es für die Spätzeit der Weimarer Republik kennzeichnend war und bei entsprechendem Zusammenwirken von Bundeskanzler und Bundespräsident über Art. 64 GG auch unter dem Grundgesetz denkbar ist. Hieraus eine Kritik an der bestehenden Verfassung abzuleiten, wäre jedoch verfehlt: Hier wird einfach die Grenze der Normierbarkeit politischer Ausnahmesituationen sichtbar.

5.1.1.2. Die Beteiligung der Bundesregierung an der Normenkontrolle (Art. 93 I Nr. 2 GG)

Als Kehrseite der geschilderten Beteiligung des Regierungskollegiums an der Gesetzgebung läßt sich seine Antragsberechtigung im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 I Nr. 2 GG deuten:

Ist die Initiierung eines Gesetzgebungsprogramms als "Regierung" im materiellen Sinne zu Recht dem Kollegium zugewiesen, so gilt dies auch für die Normenkontrolle als einem Verfahren, durch das Rechtsnormen zuverlässig und allgemeinverbindlich [141] ausgeschieden werden, die der vornehmsten Aufgabe von "Regierung" im Verfassungsstaat, der Verwirklichung der materiellen Grundwerte der Verfassung (Grundrechtskatalog, Staatszielbestimmungen) und der Sicherung der Einhaltung ihrer "Spielregeln" (Staatsorganisationsrecht) im Wege stehen.

5.1.1.3. Weitere Kompetenzen zur staatlichen Gesamtleitung: Haushalt (Art. 110 II i.Verb.m. Art. 76; 111 GG) und äußerer Notstand (Art. 80 a III, 115 a I 2 GG)

Der Gesetzgebung als dem klassischen Akt staatlicher Gesamtleitung nahe verwandt sind die Aufstellung des Staatshaushalts und die Feststellung des äußeren Notstandsfalles.

Beim Bundeshaushaltsplan wird diese Verwandtschaft schon dadurch deutlich, daß er nach Art. 110 II 1 GG - wie auch in den meisten anderen Staaten - durch Gesetz festgestellt wird. Der Haushaltsplan ermächtigt Regierung und Verwaltung zur Leistung von Ausgaben und Eingehung von Verpflichtungen [142] und schafft so erst die finanzielle Voraussetzung für die gesamte Regierungstätigkeit. Da er vom Grundsatz der sachlichen Spezialität beherrscht wird[143], der Regierung also nicht global eine Riesensumme zuweist, sondern diese vielmehr nach einzelnen Zweckbestimmungen aufschlüsselt, lenkt er detailliert die gesamte Staatstätigkeit in bestimmte Bahnen, verteilt die beschränkten staatlichen Finanzmittel auf die verschiedenen Regierungsvorhaben und beinhaltet damit auch eine Prioritätenauswahl unter diesen Vorhaben.

Dieser Gesamtleitungsakt [144] (Akt materieller Regierung), an dem mitzuwirken zum Kernbereich der Parlamentsrechte gehört, zeigt das oben sub 5.1.1.1. für die Gesetzgebung skizzierte Grundmuster

für das Zusammenspiel von Parlament und Regierung im institutionellen Sinn (Integration der Parlamentsmehrheit durch das Kabinett im Vorfeld der parlamentarischen Beratungen bei der Gesetzesinitiative) in reiner Ausprägung, da dem Art. 110 III GG zu entnehmen ist, daß hier die Initiative schon von Verfassungs wegen ausschließlich bei der Bundesregierung liegt [145]. Wenn sie damit nach Art. 110 II 1 i.Verb.m. Art. 76 GG dem Regierungskollegium zugewiesen ist, steht dahinter sicher auch die in Art. 65 S. 3 GG ausgedrückte technische Funktion der Kollegialität, quasi als Schiedsinstanz die Egoismen der bei der Budgetaufstellung notwendig sämtlich beteiligten Ressorts auszugleichen; doch kann schon angesichts des Budgetbewilligungsrechts des Parlaments nicht übersehen werden, daß das Kabinett bei der Beschlußfassung über den Haushaltsentwurf auch eine politische Integrationsfunktion wahrnimmt.

Folgerichtig wirkt denn auch das Regierungskollegium als - vorläufige - Legitimitätsreserve im sog. Nothaushaltsrecht, wenn der Bundestag das Haushaltsgesetz nicht rechtzeitig verabschiedet hat (Art. 111 GG): Hier wird die Integration der Parlamentsmehrheit durch das Kabinett gleichsam als gelungen vermutet, bis das Parlament selbst seinen Willen bekundet.

Geht es bei der Budgetaufstellung um eine regelmäßige Abstimmung der verschiedenen Programmziele untereinander mit Blick auf die beschränkten Ressourcen, so dient die Feststellung des äußeren Notstandsfalles dazu, die gesamte Staatstätigkeit im Rahmen der Verfassung zeitweise auf ein akutes vorrangiges Ziel, die Verteidigung des Bestandes und des Territoriums des Staates gegen einen äußeren Feind, zu richten, indem die hierfür verfassungs- [146] und einfachgesetzlich [147] vorgesehene Notordnung in Geltung gesetzt wird.

Der Gesamtleitungsakt der Feststellung des Verteidigungsfalles kommt nach Art. 115 a I 1 GG ebenso wie derjenige der Feststellung des in seiner Rechtswirkung weniger weitreichenden Span-

nungsfalles nach Art. 80 a I GG grundsätzlich dem Bundestag - beim Verteidigungsfall mit Zustimmung des Bundesrates - zu.

Doch setzt Art. 115 a I 2 GG für einen entsprechenden Feststellungsbeschluß des Verteidigungsfalles ausdrücklich einen Antrag der Bundesregierung - also des Regierungskollegiums - voraus. Hinsichtlich der Feststellung des Spannungsfalles fehlt eine Regelung der Antragsberechtigung im Grundgesetz, so daß nur entweder eine Analogie zu Art. 76 GG oder zu Art. 115 a I 2 GG in Betracht kommt, will man diese Frage nicht systemfremd der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages überlassen. Dabei spricht der nur graduelle Unterschied in den Rechtsfolgen und die thematische Zusammengehörigkeit von Art. 80 a und Art. 115 a GG deutlich zugunsten einer verfahrensmäßigen Parallelschaltung beider Fälle und damit für die ausschließliche Antragsberechtigung des Regierungskollegiums auch für den Spannungsfall [148].

Diese Kollegialkompetenzen lassen sich nicht mit technischen Erfordernissen erklären, da sich die Beantwortung der Frage, ob die außen- und sicherheitspolitische Lage entsprechende Beschlüsse erheischt, ressortmäßig eindeutig den Bundesministern der Verteidigung und des Auswärtigen zuordnen ließe; vielmehr ist auch hier wieder das Kabinett in seiner schon für die übrigen Gesamtleitungsakte als typisch erkannten Integrationsfunktion als Leitzentrale und Vorklärungsstelle der Parlamentstätigkeit gefordert. Dabei ist lediglich die Besonderheit zu bemerken, daß die in Rede stehenden Bundestagsbeschlüsse einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen bedürfen (Art. 80 a I 2, 115 a I 2 GG), das Regierungskollegium also seine Integrationsaufgabe ausnahmsweise sogar einer qualifizierten Mehrheit des Parlaments gegenüber erfüllen müßte; hierzu würde in praxi wahrscheinlich eine entsprechende Erweiterung der parlamentarischen Basis der Regierung im Sinne einer "Großen Koalition" vorgenommen, wie sie für parlamentarische Regierungssysteme in Kriegszeiten auch bei abweichender verfassungsrechtlicher Detailregelung typisch ist [149].

Wie die Kollegialkompetenz der Bundesregierung im Nothaushaltsrecht zur "normalen" Haushaltsinitiative verhält sich schließlich ihre Kompetenz bei Herbeiführung des Bündnisfalles nach Art. 80 a III 1 GG zur Antragsberechtigung für Spannungs- oder Verteidigungsfall:
Denn durch Art. 80 a III GG soll dem Umstand Rechnung getragen werden, daß die abschreckende Wirkung kollektiver Verteidigungspakte - wie der NATO und der Westeuropäischen Union - mit ihren gegenseitigen Beistandspflichten der Mitgliedstaaten auf der Erwartung sofortiger kollektiver Verteidigung beim Angriff auf ein Mitglied beruht und gefährdet wäre, wenn in einem solchen Falle die einzelnen Mitgliedstaaten erst durch schwerfällige Verfahren die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für Verteidigungsmaßnahmen schaffen müßten. Damit die Bundesrepublik Deutschland solche Bündnispflichten unverzüglich erfüllen kann, soll die bundesdeutsche verfassungsrechtliche Notordnung für diesen Fall bereits mit einem entsprechenden Beschluß des zuständigen Bündnisorgans in Geltung treten, dem die Bundesregierung zugestimmt hat. Daß hier trotz der gebotenen Schnelligkeit nicht die Zustimmung des Bundeskanzlers oder des Bundesverteidigungsministers genügen soll, hängt wiederum damit zusammen, daß nur die gesamte Bundesregierung als Kollegium dem Beschluß die nötige demokratische (Reserve-) Legitimation verschaffen kann, weil das Grundgesetz nur ihr die Integration der Mehrheit des Parlaments als der Volksrepräsentation zutraut, die bis zum Beweis des Gegenteils durch einen aufhebenden Bundestagsbeschluß nach Art. 80 a III 2 GG vermutet wird.

5.1.2. Delegierte Rechtsetzungskompetenz des Kollegiums (Art. 80 I 1 GG)

Als Akt materieller Gesetzgebung bleibt der Erlaß von Rechtsverordnungen zu behandeln, wie er in Art. 80 I GG geregelt ist:
Das Grundgesetz selbst beschränkt hier den Kreis möglicher Ermächtigungsadressaten - neben den Landesregierungen - auf die

Bundesregierung und die einzelnen Bundesminister, wobei bereits durch diese Gleichordnung klargestellt ist, daß hier unter "Bundesregierung" nur das Regierungskollegium gemeint sein kann.

Diese Gleichstellung wirft die Frage auf, ob bei gesetzlicher Ermächtigung eines bestimmten Bundesministers auch das Regierungskollegium bzw. bei Ermächtigung der Bundesregierung auch der fachlich zuständige Ressortminister die entsprechende Verordnung erlassen kann. Ein solcher "Austausch" war in der Weimarer Republik ständige Regierungspraxis und wurde in der Literatur zum Teil unter Hinweis auf die Kompetenzverteilung in Art. 56 WRV, dem Vorgänger von Art. 65 S. 1 und 2 GG, insoweit gebilligt, als das Reichskabinett für den Erlaß der als hochpolitisch und grundlegend eingestuften Verordnungen, der einzelne Reichsminister dagegen für die eher "technischen" Durchführungsverordnungen ungeachtet der Adressaten-Benennung im ermächtigenden Gesetz zuständig sein sollte [150].

Unter der Geltung des Grundgesetzes stehen Rechtsprechung und herrschende Meinung in der Literatur dem zu Recht grundsätzlich ablehnend gegenüber [151]. Daß dabei aus Art. 65 GG keine allgemeine Kompetenzabgrenzung zwischen Regierungskollegium und Ressortminister hergeleitet werden kann, ist bereits oben sub 4.2. begründet worden. Zugleich ergibt sich aber aus der einzigen in Art. 65 (S. 3) GG enthaltenen positiven (subsidiären) Kompetenzzuweisung an das Kollegium auch die einzige Ausnahme vom Grundsatz der strikten Beachtlichkeit der gesetzlichen Ermächtigungsadresse: Ermächtigt ein Bundesgesetz mehrere Bundesminister im Einvernehmen miteinander zum Erlaß einer Rechtsverordnung [152], und können sich diese nicht einigen, so entscheidet das Kabinett nach Art. 65 S. 3 GG.

Selbst v. Wick, der entgegen der hier vertretenen Auffassung die Kompetenzabgrenzung generell aus Art. 65 GG herleiten will [153], nimmt den Anwendungsbereich des Art. 80 GG ausdrücklich hiervon aus, mit der Begründung, es gehe hier um eine vom Parlament ab-

geleitete Befugnis, über die das Parlament allein auch daher disponieren könne [154]. Und in der Tat ist ja der Bundestag von Verfassungs wegen nicht gehalten, seine Gesetzgebungsbefugnis in den Grenzen des Art. 80 GG zu delegieren, er kann auch selbst rein "technische" generell-abstrakte Detailregelungen im formellen Gesetz treffen; es muß ihm daher auch überlassen sein zu entscheiden, ob er eine Materie, die der Regelung durch Rechtsverordnung überhaupt zugänglich ist [155], politisch immerhin noch für so wichtig hält, daß er sie durch das auf Integration der Parlamentsmehrheit hin angelegte und damit noch relativ gut demokratisch legitimierte Regierungskollegium regeln lassen will, oder ob er sie als reine "Fachfrage" dem - nicht zuletzt auf Grund der ihm zur Verfügung stehenden Bürokratie - vornehmlich fachlich legitimierten Ressortminister überlassen will [156]. Für eine juristische (und damit möglicherweise auch justiziable) weitere Unterteilung der überhaupt delegablen Gesetzgebungsmaterien in solche von größerer (mit der Folge der Zuständigkeit des Kabinetts) und solche von geringerer politischer Bedeutung (mit der Folge der Zuständigkeit des oder der Ressortminster) fehlt schon jedes rationale Kriterium; es kann daher auch keine Pflicht des Bundestages geben, eine solche bei der Auswahl des Delegatars zu beachten.

5.1.3. Kompetenzen im Bund-Länder-Verhältnis

Ging es bislang um unechte Außenkompetenzen des Regierungskollegiums insofern, als dessen Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen des Bundes als eines einheitlichen Rechtssubjekts, insbesondere zum Bundestag, untersucht worden ist, so tritt nunmehr der umfangreiche Normenkomplex des Grundgesetzes ins Blickfeld, der das Verhältnis des Bundes zu den Ländern als eigenständigen Rechtssubjekten regelt und dabei der Bundesregierung als dem für den Bund handelnden Organ zahlreiche echte Außenkompetenzen zuweist.

5.1.3.1. Das Bindeglied: Verhältnis der Bundesregierung zum Bundesorgan "Bundesrat" (Art. 76 II und III, 52 II 2 GG)

Dabei soll jedoch zunächst noch das Verhältnis des Regierungskollegiums zum Bundesrat beleuchtet werden, der zwar selbst Bundes-, nicht Länderorgan ist, aber thematisch doch an der Nahtstelle beider Komplexe steht, da die Länder nach Art. 50 GG durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mitwirken. Im Gesetzgebungsverfahren des Bundes ist es das Regierungskollegium, nicht etwa der Bundeskanzler oder ein Minister, dés nach Art. 76 II GG die Regierungsvorlagen im sogenannten ersten Durchgang dem Bundesrat und anschließend mit oder - bei Verfristung - ohne dessen Stellungnahme, und nach Art. 76 III GG auch Bundesratsvorlagen mit Stellungnahme des Kollegiums, dem Bundestag zuleitet.

In der Regelung, daß der Bundesrat also nur durch Vermittlung der Bundesregierung mit dem Bundestag verkehren kann, schwingt sicher die historisch gewachsene Konzeption vom Bundesrat als einem "Gesandtenkongreß" mit, obwohl es hier ja nicht um den Verkehr mit den einzelnen Länderbevollmächtigten - eine typische Regierungsaufgabe -, sondern mit dem aus diesen gebildeten Bundesorgan geht. Vor allem aber soll diese Regelung dem Bundeskabinett als dem engeren Gesamtleitungs- (materiellen Regierungs-) Organ des Zentralstaates Gelegenheit geben, gegenüber dem Bundestag als der Repräsentation des Bundesvolkes zu der Frage Stellung zu nehmen, wie sich die idealtypisch länderspezifischen Vorlagen bzw. Einwendungen des Bundesrates zu dem auch und gerade im Wege der Gesetzgebung zu realisierenden Regierungsprogramm verhalten.

Damit stehen die genannten Aufgaben des Regierungskollegiums in engem Zusammenhang mit seinem Recht der Gesetzesinitiative; die zu letzterem unter 5.1.1.1. gegebene Begründung für die Kompetenzzuweisung an das Kollegium gilt daher auch hier.

Allgemein als formelle Hilfskompetenz zu materiellen Kompetenzen

läßt sich auch das Recht des Bundeskabinetts nach Art. 52 II 2 GG auffassen, die Einberufung des Bundesrates zu verlangen. Dabei fällt auf, daß in der Parallelregelung für den Bundestag in Art. 39 III 3 GG der Bundeskanzler die Einberufung allein, also ohne Zustimmung des Kabinetts, verlangen kann [157]. Dies erklärt sich daraus, daß die Bundesregierung in ihrem Bestand allein vom Vertrauen des Bundestages - nicht auch des Bundesrates - abhängig ist, wobei die daraus resultierende Verantwortlichkeit bekanntlich vom Bundestag nur auf dem Wege des Kanzlersturzes (Art. 67 GG) durchgreifend geltend gemacht werden kann [158], weshalb folgerichtig umgekehrt dem Bundeskanzler allein auch die Möglichkeit gegeben ist, die Vertrauensfrage nach Art. 68 GG zu stellen und den Bundestag notfalls über Art. 52 II 2 GG zur Behandlung seines Antrags zu zwingen. Dagegen bedarf die Bundesregierung im weiteren Sinne der Mitwirkung des Bundesrates nur in den im Grundgesetz und den einfachen Gesetzen einzeln geregelten Fällen, wenn sie z.B. ein von ihr initiiertes Gesetzgebungsverfahren oder eine zustimmungsbedürftige Beamtenernennung [159] vorantreiben, eine nach Art. 80 II GG zustimmungsbedürftige Rechtsverordnung erlassen oder Maßnahmen des Bundeszwangs nach Art. 37 I GG ergreifen will.

Um nun in diesen Fällen den Bundesrat wenigstens zur Beratung solcher Anträge zu zwingen und ihm die Möglichkeit einer rein dilatorischen Behandlung zu nehmen, kommt der Bundesregierung hier als Hilfsrecht der Einberufungsantrag nach Art. 52 II 2 GG zu. Für ein selbständiges Antragsrecht des Bundeskanzlers besteht hier schon deshalb kein Bedürfnis, weil er - wie oben sub 4.1.1. ausgeführt - grundsätzlich keine und damit auch keine der Mitwirkung des Bundesrates bedürfenden Befugnisse hat, Rechtsakte über den unmittelbaren Regierungsbereich hinaus zu setzen.

Wenn andererseits das Regierungskollegium auch dort für den Einberufungsantrag zuständig ist, wo der zustimmungsbedürftige Regierungsakt (z.B. eine Rechtsverordnung) von einem Bundesminister

allein ausgeht, läßt dies schon erkennen, daß das Grundgesetz die Eigenstaatlichkeit der Länder offenbar so ernst nimmt, daß es für Zwangsmaßnahmen des Bundes gegenüber den Ländern oder deren Bindeglied im Bundesbereich, dem Bundesrat, allemal die rein fachliche Autorität eines einzelnen Bundesministers nicht für ausreichend hält. Vielmehr stuft die Verfassung solche Zwangsakte als Gesamtleitungsakte des Zentralstaates ein, die im Regierungsbereich nur vom Regierungskollegium als dem auf Integration des Bundesvolkes hin angelegten Organ sinnvoll gesetzt werden können.

5.1.3.2. Die Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen einzelner Länder (Art. 32 III GG)

Dies zeigt sich gerade auch im echten Bund-Länder-Verhältnis, wo der Bund unmittelbar einzelnen Ländern und nicht nur den Länderinteressen im Bundesrat gegenübertritt, so bei der Zustimmung zu völkerrechtlichen Verträgen einzelner Länder mit auswärtigen Staaten nach Art. 32 III GG. Wenn diese Zustimmung, die der Sicherung der einheitlichen Ausübung der nach Art. 32 I GG grundsätzlich beim Bund liegenden auswärtigen Gewalt dienen soll, Aufgabe des Regierungskollegiums und nicht einzelner Bundesminister ist, läßt sich dies nämlich nicht rein "technisch" mit einem allgemein ressortübergreifenden Charakter solcher Verträge erklären; denn von der fachlichen "Einschlägigkeit" her wäre durchaus die Zuständigkeit des Bundesministers des Auswärtigen, gegebenenfalls im Einvernehmen mit dem für die jeweilige Vertragsmaterie zuständigen Ressortminister ausreichend.

5.1.3.3. Eingriffsakte in den Hoheitsbereich der Länder (Art. 35 III 1, 37 I und II, 91 II 1, 115 f I, 115 i II GG)

Dasselbe gilt für die im Grundgesetz geregelten einzelnen Eingriffsakte der Bundesregierung in den Hoheitsbereich der Länder, die großenteils technisch auch beim Bundesminister des Innern als dem "Polizeiminister" des Bundes angesiedelt sein könnten: Zu nennen sind

hier die Eingriffe in die Polizeihoheit der Länder bei überregionalen Katastrophenfällen (Art. 35 III 1 GG) und bei Gefährdung des Bestandes oder der Verfassungsordnung von Bund oder Land (Art. 91 II 1 GG), der Bundeszwang (Art. 37 GG) sowie für den Verteidigungsfall das umfassende Weisungs- und Polizeieinsatzrecht (Art. 115 f I GG) bzw. die Aufhebung vorläufiger Ersatzmaßnahmen der Länder (Art. 115 i II GG).

Auch hier ist das Regierungskollegium als Integrationsfaktor gefordert, wobei freilich die Akzente anders gesetzt sind als bei der Beteiligung des Kabinetts an der Gesetzgebung:
Während dort das Kabinett die Parlamentsmehrheit und über diese die Aktivbürgerschaft auf ein gemeinsames Ziel, die Verwirklichung des Regierungsprogramms, hin integrieren soll, steht hier wohl im Vordergrund, daß der Bund die Auseinandersetzung mit einer eigenständigen, von ihm nicht abgeleiteten Partikulargewalt nur aufnehmen soll und mit Aussicht auf Erfolg politisch auch nur durchstehen kann, wenn er dabei vom Willen des Bundesvolkes getragen wird.

In dieselbe Richtung weisen auch die Mitwirkungsrechte des Bundesrates bei besonders einschneidenden Eingriffen (Art. 37 I, 91 II 2 GG), die zwar in erster Linie die Länder schützen [160], dabei aber auch den Bund davor bewahren sollen, durch einen die Länder untereinander solidarisierenden Generalangriff auf deren Eigenständigkeit den Bestand und die Grundlagen des Bundes zu gefährden anstatt sie durch im Einzelfall notwendige punktuelle Eingriffe zu sichern [161].

Im Bereich der zum Einsatz der Zwangsmittel berufenen Bundesexekutive ist es aber das Bundeskabinett, das durch seine Zusammensetzung am ehesten noch gewährleistet, daß nur solche Eingriffe erfolgen, die nicht allein von einem Gruppeninteresse bestimmt, sondern im Bundesvolk als dem Urgrund der Bundesgewalt konsensfähig sind.

5.1.3.4. Kompetenzen des Regierungskollegiums beim Ländervollzug von Bundesgesetzen (Art. 84, 85, 108 GG)

Der Integrationsgedanke steht auch dort hinter der Kompetenzzuweisung an das Regierungskollegium, wo der Bund die Länderverwaltung reglementiert bzw. in sie punktuell eingreift, soweit die Länder Bundesgesetze vollziehen.

Dies gilt zum einen für die Aufsichtsbefugnisse nach Art. 84 III und IV GG [162)] bei der sogenannten "Landeseigenverwaltung" und die noch stärker ausgeprägten Eingriffsmöglichkeiten nach Art. 85 IV GG bei der Auftragsverwaltung wie auch bei der Beteiligung der Bundesregierung bei der Ernennung der Leiter der Mittelbehörden der Auftragsverwaltung (Länderbeamte!) nach Art. 85 II 3 GG, mit der ja sogar die Personalhoheit der Länder berührt wird.

Der hohe Rang, den das Grundgesetz der Eigenstaatlichkeit der Länder beimißt (vgl. Art. 79 III GG), und nicht etwa verwaltungstechnische Sachzwänge bestimmen das Grundgesetz hier, diese Aufgaben dem Regierungskollegium als dem aufgrund seiner vermuteten Rückkoppelung an die Bundestagsmehrheit tendenziell demokratisch besser legitimierten Organ zuzuweisen und nicht dem einzelnen Ressortminister zu überlassen. Dies muß erst recht für den Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften nach Art. 84 II und 85 II 1 GG gelten, durch die die Länderverwaltungen beim Vollzug von Bundesgesetzen generell gebunden und nicht nur wie bei Aufsichtsmaßnahmen punktuell getroffen werden; freilich tritt hier der eher technische Grund der Sicherung der Einheitlichkeit des gesamten Verwaltungshandelns über die Ressortgrenzen hinaus hinzu, der ja auch bei der Bundesverwaltung zu einer Kollegialkompetenz führt (Art. 86 GG), ohne daß dort Länderinteressen berührt würden (vgl. hierzu unten sub 5.1.4.).

Hingegen differenziert das Grundgesetz, wo es um Einzelweisungsbefugnisse geht:
Während solche bei der sogenannten "Landeseigenverwaltung" nach

Art. 84 V GG nur ausnahmsweise für besondere Fälle durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz begründet werden können und dann dem Regierungskollegium zustehen [163], bestehen sie nach Art. 85 III 1 GG bei Auftragsverwaltung allgemein und kommen den "zuständigen obersten Bundesbehörden", also letzlich angesichts des hierarchischen Aufbaus der damit angesprochenen Bundesministerien den jeweiligen Ressortministern zu.

Dies ist die Konsequenz daraus, daß - eben durch das unbeschränkte Weisungsrecht - in Abweichung vom Grundsatz des Nebeneinanders der beiden Staatsräume bei der Auftragsverwaltung die zuständigen Landesbehörden den Bundesorganen verschiedener Stufe im Bereich der Bundeseigenverwaltung ähneln, deren Subordinationsstrang immer bei einem einzelnen Bundesminister als der Spitze der jeweiligen Fachverwaltung endet.

(Dieses Verhältnis erinnert i.ü. an die Wahrnehmung übertragener Angelegenheiten des Staates durch die Gemeinden, bei der für das bayerische Kommunalverfassungsrecht der Bayer. VGH die Gemeinden als Teile der mittelbaren Staatsverwaltung so stark in die Staatsorganisation eingebaut sieht, daß er grundsätzlich insoweit mangels Außenwirkung sogar die Verwaltungsakt-Qualität der ergangenen Weisungen verneint [164], sofern nicht ausnahmsweise eine Verletzung eigener Rechte der Gemeinde, wie z.B. aus Art. 109 II 2 BayGO, in Betracht kommt.)

Nur wo eine generelle Bindung der Länder durch allgemeine Verwaltungsvorschriften eintritt oder deren Personalhoheit (Bestellung der Mittelbehördenleiter) bzw. deren "Hausrecht" (Entsendung von Beauftragten) berührt wird, sieht das Grundgesetz daher auch bei der Auftragsverwaltung gleichsam das "Grundverhältnis" des Bundes zu den Ländern als berührt an, so daß die entsprechenden Eingriffsbefugnisse beim Bundeskabinett angesiedelt werden.

Eine Ausnahme von diesem Schema findet sich schließlich im Bereich der Finanzverwaltung insofern, als hier bei der Länderverwaltung

von Steuern, die ganz oder zum Teil dem Bund zufließen, nach Art. 108 III 2 GG auch die Befugnis zur Entsendung von Beauftragten und zur Einforderung von Akten abweichend von Art. 85 IV GG nicht dem Kollegium, sondern der zuständigen obersten Bundesbehörde, nämlich dem Bundesminister der Finanzen, eingeräumt ist, während es auch hier hinsichtlich der Behördenleiterbestellung (Art. 108 II 2 GG) und des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften (Art. 108 VII GG) bei der Kollegialkompetenz bleibt; dies ist eine Folge davon, daß hier der Bund nicht nur im Interesse am Vollzug seiner Gesetze, sondern auch in seiner Ertragshoheit berührt wird, was zur Sicherung seines Kassenbestandes eine besonders wirkungsvolle und reibungslose Informationsmöglichkeit angemessen erscheinen läßt.

5.1.4. Kompetenzen im Bereich der Bundeseigenverwaltung (Art. 86 GG)

Für den Bereich der Bundeseigenverwaltung weist - vorbehaltlich abweichender bundesgesetzlicher Regelung - Art. 86 S. 1 GG der Bundesregierung den Erlaß der allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Art. 86 S. 2 GG die Regelung der Einrichtung der Behörden zu. Hier wie nirgends sonst im Grundgesetz ist umstritten geblieben, ob der Begriff "Bundesregierung" tatsächlich nur das Regierungskollegium oder etwa die Regierung im weiteren Sinne - und damit auch den einzelnen Bundesminister - meint:
Letzteres nimmt das Bundesverwaltungsgericht mit der Begründung an, der VIII. Abschnitt des Grundgesetzes habe zum einen im Parlamentarischen Rat keine saubere Schlußredaktion erfahren, so daß die Wortwahl nicht überbewertet werden dürfe [165], zum anderen berühre Art. 86 GG anders als Art. 84 und 85 GG keine Länderinteressen, so daß auch von daher eine Befassung des Kollegiums (wohl als des staatlichen Gesamtleitungsorgans) nicht geboten sei [166].

Diese Argumente vermögen jedoch nicht zu überzeugen:
Zwar mag es zutreffen, daß die bis zuletzt wechselvolle Entstehungsgeschichte des Art. 86 GG [167] im Parlamentarischen Rat eine

harmonisierende Schlußredaktion des ganzen Abschnitts nicht mehr zuließ; doch verdient Beachtung, daß dem Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates bei seiner 1. Lesung des Normenkomplexes [168] neben einem Entwurf des Zuständigkeitsausschusses, der nur lapidar von der Bundesregierung sprach, auch ein Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses vorlag, der die Materie in zwei Artikel (Art. 112-2: Allgemeine Verwaltungsvorschriften; Art. 112-3: Einrichtung von Behörden) aufteilte und so formuliert war, daß "die Bundesregierung oder nach Maßgabe ihrer Geschäftsordnung die einzelnen Bundesminister" allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen können sollten (Art. 112-2 S. 1), während die Behördeneinrichtung allein der Bundesregierung zugewiesen war. Dieser Entwurf wurde vom Hauptausschuß auch zunächst angenommen, freilich in 2. Lesung dann auf Vorschlag von Dr. Laforet (CSU) und Dr. Hosch (SPD) durch eine andere Fassung ersetzt [169], die sich wiederum stärker an den erwähnten Entwurf des Zuständigkeitsausschusses anlehnte und nur pauschal von "Bundesregierung" sprach, wobei es auch in der endgültigen Fassung des Art. 86 GG geblieben ist.

Wenn bei dieser Änderung im Hauptausschuß auf die hier interessierende Frage auch nicht eingegangen worden ist, sondern vielmehr Fragen der Mitwirkungsrechte des Bundesrates [170] im Vordergrund standen, so kann doch nicht übersehen werden, daß die Verfassungsväter durch die Beschlußfassung in 1. Lesung auf das Problem hingewiesen waren und dennoch nur den in dieser Fassung eindeutig auf das Kollegium bezogenen Begriff "Bundesregierung" ohne weiteren Zusatz in die Endfassung übernommen haben.

Dabei braucht diese historische Interpretation gar nicht überbewertet werden; denn auch von der objektiven Zwecksetzung der Norm her erscheint eine Beschränkung der Primärkompetenz auf das Regierungskollegium durchaus sinnvoll:
Wenn das Bundesverwaltungsgericht allein auf das hier tatsächlich nicht berührte Bund-Länder-Verhältnis abhebt, so übersieht es, daß dem Regierungskollegium neben der politischen Integrationsfunktion

des Gesamtleitungsorgans auch die technische Funktion der Sicherung der Einheitlichkeit der Bundesverwaltungstätigkeit zukommen kann, die hier auch wirklich gefordert ist [171]; denn nur durch eine Kollegialkompetenz für den Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften kann sichergestellt werden, daß sich die Verfahrensweisen der einzelnen Verwaltungszweige nicht zu Lasten der Rationalität der Verwaltungstätigkeit (unnötiges Spezialistentum!) und damit auch ihrer Durchschaubarkeit für den Bürger immer weiter voneinander entfernen, und nur durch eine Kollegialkompetenz zur Einrichtung neuer Behörden wird erreicht, daß nicht durch Schaffung immer neuer Fachbehörden die Einheitlichkeit und Effektivität der Verwaltung verloren geht. (Ein begrüßenswertes Beispiel für eine ressortübergreifende Konzentration im Bereich der Bundesoberbehörden ist das Bundesverwaltungsamt in Köln, errichtet durch Gesetz vom 28. 12. 1959 [172] - ein bloßer Kabinettsbeschluß genügte hier im Hinblick auf Art. 87 III 1 GG nicht -, das Verwaltungsaufgaben verschiedener Ressorts unter der Dienstaufsicht des Bundesministers des Innern wahrnimmt.)

Wenn dagegen vorgebracht wird, eine so weitgehende Kollegialkompetenz mache die in Art. 65 S. 2 GG vorgesehene eigenverantwortliche Ressortleitung durch den einzelnen Bundesminister illusorisch, ist dies Ausdruck einer Überinterpretation des Art. 65 GG als einer umfassenden Kompetenzverteilungsregelung für den Regierungsbereich, von der aus alle anderen Kompetenzzuweisungen des Grundgesetzes an die Bundesregierung ausgelegt werden, während diese Norm ihrem Wortlaut nach nur eine rudimentäre Regelung der Kompetenzverteilung enthält und erst zusammen mit den übrigen neben, nicht unter ihr stehenden Regierungskompetenznormen des Grundgesetzes die Gesamtregelung ergibt (vgl. hierzu schon oben sub 4.2.). So gewendet, enthält Art. 86 GG eben als lex specialis eine Einschränkung der Regelung des Art. 65 S. 2 GG.

Dies übersieht auch E.W. Böckenförde [173] bei seiner Auslegung des Art. 86 GG, vielleicht dadurch verleitet, daß er in dieser Norm eine

umfassende Regelung der Organisationsgewalt sehen will, dabei dann - anders als die herrschende Meinung - auch die Ministerialebene einbezieht [174] und sich damit dem Problem aussetzt, daß die Bundesministerien, die ja in ihrer Abgrenzung zueinander mit der Ministerernennung gekoppelt sind, schlechterdings nicht von einem Kollegium errichtet [175] werden können, das seinerseits durch die Ministerernennung erst entsteht. Aus diesem - von der Verfassung nicht zwingend vorgezeichneten - Dilemma kann man freilich nur wieder herauskommen, indem man den Begriff "Bundesregierung" in einem weiten Sinne versteht.

5.1.5. Kollegialkompetenzen in den Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes (Art. 119, 127, 132 IV; 129 I 2, 130 I 2 GG)

Die in den Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes ausgesprochenen Kollegialkompetenzen sind heute weitgehend nur noch von historischem Interesse, runden aber das Bild insofern ab, als sie sich wiederum aus den schon im Vorstehenden herausgearbeiteten Funktionen der Kollegialität erklären lassen.

So waren dem Regierungskollegium gewisse Notgesetzgebungsrechte für besonders dringende Probleme der Anfangszeit übertragen, für die das Kollegium, das ja insoweit anstelle des Parlaments treten sollte, aufgrund seiner Integrationsfunktion besser als irgendein anderes Regierungsorgan geeignet erschien:
Das Bundeskabinett konnte nach Art. 119 S. 1 GG zur Regelung der Flüchtlingsaufnahme und -verteilung sowie nach Art. 132 IV GG zur Regelung der Zwangspensionierung ungeeigneter Beamter - gedacht war an überzeugte Nationalsozialisten - gesetzesvertretende Verordnungen erlassen und nach Art. 127 GG die Geltung des Rechts der vormaligen Bizone auf die Länder der französischen Besatzungszone ausdehnen.

Dagegen war die Kollegialkompetenz zur Entscheidung von Zweifelsfällen bei der Überleitung von vorkonstitutionellen Ermächtigungen

auf die nunmehr zuständigen Stellen nach Art. 129 I 2 GG Ausdruck der technischen Funktion des Kabinetts zur Koordination als Schiedsstelle im Ressortstreit.

Die Zuständigkeit des Kollegiums zur Übernahme oder Auflösung bestehender, reichsrechtlich begründeter Verwaltungseinrichtungen nach Art. 130 I 2 GG schließlich ist nur die auf diesen Spezialfall bezogene Folgerung aus der oben sub 5.1.4. behandelten Kollegialkompetenz zur Einrichtung der Behörden nach Art. 86 S. 2 GG.

5.1.6. Der Sonderfall des Art. 26 II 1 GG

Als Sonderfall bleibt die Kompetenz der Bundesregierung nach Art. 26 II 1 GG zu behandeln, über die für die Herstellung und den Verkehr mit Kriegswaffen im Bundesgebiet nach dieser Norm erforderliche Genehmigung zu entscheiden. Dabei fällt eine Kollegialkompetenz insofern aus dem Rahmen der bisherigen Erörterungen, als es hier um den Erlaß von Verwaltungsakten geht, ohne daß die technische Koordinierungsfunktion des Kabinetts gefordert wäre, da sich die erforderlichen Akte problemlos ressortmäßig zuordnen lassen, und zwar für Herstellung oder Ankauf durch die staatlichen Sicherheitskräfte zu den hierfür jeweils zuständigen Bundesministern der Verteidigung (Bundeswehr), des Innern (Polizeiwesen) und der Finanzen (Zoll), für den Außenhandel mit Kriegswaffen zum Bundesminister für Wirtschaft. Andererseits scheint aber auch die politische Integrationsfunktion des Kollegiums nicht berührt zu sein, da sich die in Rede stehenden Genehmigungen wohl schwerlich als staatliche Gesamtleitungsakte wie etwa die Aufstellung des Bundeshaushalts oder die Feststellung des Verteidigungsfalles begreifen lassen, wenngleich das Grundgesetz aufgrund der leidvollen Erfahrungen der deutschen Vergangenheit der Friedenssicherung einen hohen Stellenwert beimißt, wie gerade auch das Verbot des Angriffskrieges in Art. 26 I GG zeigt.

Dennoch wäre es voreilig, hieraus sogleich den Schluß zu ziehen,

es liege ein Redaktionsversehen mit der merkwürdigen Folge vor, daß das Grundgesetz allein an dieser Stelle von der ansonsten sauber durchgehaltenen Verwendung des Begriffs "Bundesregierung" im engeren Sinne des Kollegiums abweichen würde [176], nur weil sich auf den ersten Blick keine befriedigende Erklärung einer Kollegialkompetenz finden läßt.

Den Schlüssel zur Lösung dürfte wohl Art. 26 II 2 GG enthalten, der den Bundesgesetzgeber mit dem Erlaß eines Ausführungsgesetzes beauftragt. Versteht man nun diesen Auftrag so, daß der Gesetzgeber dabei nicht nur das Genehmigungsverfahren, sondern auch die zugehörigen Zuständigkeiten im Regierungsbereich regeln, die Kollegialkompetenz nach Art. 26 II 1 GG damit zwingend nur bis zum Erlaß einer möglicherweise abweichenden gesetzlichen Regelung angeordnet sein sollte, so fügt sich die Norm als gleichsam vorläufige Regelung harmonisch in das im übrigen vom Grundgesetz gebotene Bild ein; dann ergibt sich als sachlicher Grund für die Kollegialzuständigkeit in Art. 26 II 1 GG die schon oben sub 5.1.5. für manche Übergangsbestimmung herausgestellte Überlegung, daß bis zum Tätigwerden des eigentlich hierzu berufenen Parlaments nicht ein einzelner Ressortminister das Genehmigungsverfahren selbstherrlich gestalten und handhaben können sollte, sondern nur das auf Integration der Parlamentsmehrheit hin angelegte Regierungskollegium als Legitimitätsreserve in Betracht kam, von dem mit einiger Berechtigung eine Grundübereinstimmung mit dem Willen der Parlamentsmehrheit erwartet werden durfte.

So haben denn auch Bundestag und Bundesregierung den Art. 26 II GG verstanden:
Der Bundestag hat mit dem Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen vom 20. 4. 1961 [177] den Verfassungsauftrag erfüllt und in dessen § 11 II und III das Regierungskollegium zur Delegation seiner grundsätzlich aufrechterhaltenen Genehmigungszuständigkeit auf die einschlägigen Ressortminister ermächtigt, wovon die Bundesregierung mit § 1 der Ersten Durchführungsverordnung zu diesem

Gesetz [178], geändert durch Verordnung vom 3. 7. 1978 [179], umfassenden Gebrauch gemacht hat, so daß seither die betroffenen Ressortminister und nicht mehr das Bundeskabinett die Genehmigungen erteilen.

5.1.7. Ergebnis und nochmaliger Hinweis auf Art. 65 S. 3 GG

Die damit abgeschlossene Überprüfung aller im Grundgesetz enthaltenen Kompetenzzuweisungen an das Regierungskollegium hat erbracht, daß diese sich sämtlich auf zumindest eine der beiden Funktionen zurückführen lassen, die oben sub 2. als mögliche staatstheoretische Grundlagen der Kollegialität einer parlamentarischen Regierung entwickelt worden sind und die durch Hugo Preuß einerseits und Clemens v. Delbrück andererseits als Korrelat zum Kanzlerprinzip in die deutsche Verfassungsentwicklung auch auf der Ebene des Zentralstaats Eingang gefunden haben (vgl. oben sub 3.).

Dabei stand bei der Beteiligung des Kollegiums an den staatlichen Gesamtleitungsakten im weiteren Sinne [180], in denen sich der abstrakte Staat durch Integration des Staatsvolks (materielle Gesetzgebung, Haushalt, Verteidigungsfall) oder - im Bund-Länder-Verhältnis - durch Integration des "Gesamtstaats" erst verwirklicht, die Fähigkeit des Regierungskollegiums im Vordergrund, die Mehrheit des Parlaments als der Volksrepräsentation auf ein in Diskussion mit der Öffentlichkeit entstandenes und im Kern in allgemeinen Wahlen bestätigtes Programm zu integrieren. Dagegen ist die Tätigkeit des Kabinetts als Schiedsstelle - insbesondere bei der vorab unter 4.2. behandelten "Ersatzzuständigkeit" nach Art. 65 S. 3 GG - stärker von der eher technischen Koordinationsfunktion geprägt, durch Ressortpartikularismen bedingte Widersprüche der staatlichen Verwaltungstätigkeit zu verhindern, wo der Bundeskanzler wegen fachlicher Beteiligung mehrerer Minister dies durch sein auf das Einzelressort zielendes Veto (Art. 65 S. 3 GG - Delbrück'scher Ansatz)

nicht zu leisten vermag.

Dabei sei nochmals darauf hingewiesen, daß die Funktion der Integration der Parlamentsmehrheit, die ja erst mit der Parlamentarisierung des Regierungssystems und der damit verbundenen "Gewaltenverschränkung" zwischen Parlament und Regierung virulent wird [181], die Regierung nicht etwa zum führenden Parlamentsausschuß wie im Frankreich der III. und IV. Republik entarten lassen muß; vielmehr besteht nach dem Grundgesetz zwischen beiden Organen eine deutliche Aufgabenverteilung, wobei es der vom Vertrauen des Bundestages abhängigen Regierung zukommt, der Parlamentsarbeit Impulse zu geben [182] und dabei eine durch internen Ausgleich im Kabinett gefundene einigende Linie anzugeben, die sich dann im Parlament angesichts der Vielheit der in ihm vertretenen Interessen auf ihre Konsensfähigkeit überprüfen lassen muß; diese Aufgabe kann das Regierungskollegium aber nur erfüllen, wenn es seine Eigenständigkeit bewahrt, d.h. wenn in seinen Mitgliedern die verschiedenen mehrheitsbildenden Parlamentsgruppierungen zwar ihren Ausdruck finden, diese Mitglieder aber andererseits sich nicht als Exponenten ihres jeweiligen parlamentarischen Bezugsfelds von diesen Gruppierungen vereinnahmen lassen (vgl. schon oben sub 2.2.).

Die damit gefundene Funktionsbestimmung der Kollegialität der Regierung im Grundgesetz hat gegenüber der v. Wick'schen Formel der Kollegialzuständigkeit für alle Akte mit Wirkungen für den Staat als ganzen [183], der Münch'schen Formel der Kollegialzuständigkeit für alle Akte, die den Bestand der Regierung gefährden [184], und schließlich gegenüber der bei v. Mangoldt/Klein zu findenden Residualzuständigkeit des Kollegiums für alle zwischen Richtlinien- und Ressortangelegenheiten [185] angesiedelten Aufgaben, die zwei unterschiedliche Ebenen (Richtliniengebung und Außenbefugnis) fälschlich auf eine Stufe stellt (vgl. hierzu schon oben sub 4.1.1. a.E.), nicht zuletzt den Vorzug größerer Operationalität; diese muß sich im folgenden bewähren, wenn es darum geht, die außerhalb des Grundgesetzes ausgewiesenen Kompetenzen des Regierungskollegiums auf ihre Übereinstimmung mit dem vom Grundge-

setz gesteckten Gestaltungsrahmen zu überprüfen.

5.2. Die außerhalb des Grundgesetzes normierten Kollegialkompetenzen

Außerhalb des Grundgesetzes finden sich Kompetenzzuweisungen an das Regierungskollegium des Bundes in zahlreichen Bundesgesetzen (5.2.1.) sowie - gehäuft - in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (5.2.2.).

5.2.1. Kompetenzzuweisungen in einfachen Bundesgesetzen

Angesichts der Flut der Bundesgesetzgebung läßt sich ein vollständiger Überblick über alle in einfachen Bundesgesetzen angeordneten Zuständigkeiten des Bundeskabinetts praktisch nicht mehr gewinnen, auch wenn man den weiten Bereich der Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen außer Betracht läßt, die ja alle als Delegation der Rechtsetzungskompetenz demselben Grundgedanken entspringen, über den bereits oben sub 5.1.2. zu Art. 80 I GG das Nötige gesagt ist.

Im folgenden können daher nur einige dieser einfachgesetzlichen Normierungen exemplarisch behandelt werden, die wegen ihrer inhaltlichen Qualität als materielles Verfassungsrecht (z.B. BVerfGG) besonders bedeutsam sind oder aber dadurch auffallen, daß sie vom Durchschnitt der in Rede stehenden Regelungen abweichen.

5.2.1.1. Kompetenzen nach dem BVerfGG (insb. §§ 36, 43 I)

Von den einfachen Bundesgesetzen materiell verfassungsrechtlichen Inhalts ist in unserem Zusammenhang vor allem das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) vom 12. 3. 1951 [186] in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. 2. 1971 [187] von Bedeutung. Dieses Ausführungsgesetz zum Grundgesetz [188] begründet neben der bereits unmittelbar in der Verfassungsurkunde festge-

legten Antragsberechtigung des Bundeskabinetts im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 I Nr. 2 GG; vgl. hierzu schon oben sub 5.1.1.2.) weitere Beteiligungsrechte des Regierungskollegiums. Dabei ergibt sich die Antragsberechtigung der Bundesregierung (im engeren Sinne) nach § 63 BVerfGG für Organstreitverfahren, in denen die Rechtsstellung des Regierungskollegiums geklärt werden soll, bereits aus der Natur der Sache, während ihre Antragsberechtigung im echten Bund-Länder-Streit i.S.d. Art. 93 I Nr. 3 GG (§ 68 BVerfGG) wie auch im verfassungsgerichtlichen Auffangverfahren für andere öffentlich-rechtliche Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern i.S.d. Art. 93 I Nr. 4 GG (§ 71 I Nr. 1 BVerfGG) sich klar in den vom Grundgesetz aufgestellten Rahmen einfügt, wonach das Bundeskabinett als das auf Integration auch des Gesamtstaates hin angelegte Gesamtleitungsorgan im institutionellen Regierungsbereich die Position des Bundes im Konflikt mit den Ländern wahrzunehmen hat (vgl. oben sub 5.1.3.).

Dagegen ist mit der Zuweisung der Antragsberechtigung für die ja überhaupt neuartigen Verfahren der Grundrechtsverwirkung i.S.d. Art. 18 GG (§ 36 BVerfGG) und des Parteiverbots i.S.d. Art. 21 GG (§ 43 I BVerfGG) an das Regierungskollegium Neuland betreten worden: Bedenkt man dabei jedoch, daß mit diesen Instituten im Einzelfall bestimmten Personen die Möglichkeit des Gebrauchs von Grundrechten entzogen bzw. eine politische Partei aus dem legitimen und für die freiheitlich-demokratische Grundordnung essentiellen [189] Kampf um die Parlamentsmehrheit und damit die politische Richtunggebung für das Staatswesen ausgeschieden wird, so wird klar, daß derartige Einschränkungen der Gleichheit (Art. 3 GG) im Namen einer streitbaren Demokratie nach unserer auf materiellen Grundwerten aufbauenden Verfassung nur als staatliche Gesamtleitungsakte verstanden werden können, mit denen sich der Staat inneren Angriffen auf sein ideelles Fundament erwehrt, so wie er sich - freilich mit ganz anderen Mitteln - im Verteidigungsfall gegen eine äußere Bedrohung seines Bestandes zur Wehr

setzt (vgl. oben sub 5.1.1.3. a.E.). Soweit hier der Regierungsbereich im formellen Sinn zur Mitwirkung berufen ist, ist es daher verfassungsrechtlich folgerichtig, den Integrationsfaktor "Regierungskollegium" ins Spiel zu bringen, wie dies der Gesetzgeber in §§ 36 und 43 I BVerfGG getan hat.

5.2.1.2. Kompetenzen in Systemsteuerungsgesetzen (z.B. §§ 2 und 6 StabG)

Außerhalb des materiellen Verfassungsrechts weisen die einfachen Bundesgesetze - abgesehen von den zahlreichen Verordnungs-Ermächtigungen an das Bundeskabinett - die Vollzugsaufgaben meistens den jeweiligen Ressortministern zu. Eine Ausnahme bilden hier die modernen "Systemsteuerungsgesetze" oder "kybernetischen Lenkungsgesetze" [190], wie insbesondere das "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" vom 8. 6. 1967 (StabG) [191]. Solche Gesetze postulieren ein "Systemgleichgewicht interdependenter Zielsetzungen" [192] und normieren zugleich "eine Reihe von variabel gehaltenen Mittel-Zweck-Mechanismen ..., die immer dann ausgelöst werden, wenn eine Störung des Gesamtgleichgewichts droht" [193]. Sie unterscheiden sich damit von der statischen Ordnung der klassischen Eingriffs- und Leistungsgesetze dadurch, daß hier eine labile Gleichgewichtsordnung statuiert wird. Da sich diese Ordnung also in der akuten Situation nur durch schnelle punktuelle Maßnahmen aufrechterhalten läßt, stößt der Bundestag mit seinem relativ schwerfälligen Gesetzgebungsverfahren hier auf faktische Grenzen der Machbarkeit, wollte er die erforderlichen kurzlebigen statischen Ordnungen durch Maßnahmegesetze jeweils selbst setzen, obwohl dies verfassungsrechtlich weitgehend zulässig wäre [194]. Vom früheren Zustand weitgehender Enthaltsamkeit des Parlaments auf diesem Gebiet her betrachtet, bedeuten Systemsteuerungsgesetze hingegen einen Einbruch in den Tätigkeitsbereich der Regierung im institutionellen Sinn, der sich freilich auf Zielverpflichtung und Verfahrensregelung beschränkt. Von daher ist es nur konsequent, wenn ein Gesetz die Initiierung

der erforderlichen Einzelmaßnahmen dem Regierungskollegium und nicht etwa einem Ressortminister überläßt, geht es bei dem Komplex "Systemsteuerung" doch um "Regierung" im Sinne einer Integration des Staatsganzen. Es entspricht daher der einer Gesamtschau der einschlägigen Grundgesetzbestimmungen oben sub 5.1.7. entnommenen Aufgabenverteilung im Regierungsbereich, wenn § 6 StabG die Grundsatzentscheidungen über eine konjunkturpolitische Haushaltssperre bei Konjunkturüberhitzung (Abs. 1) und über zusätzliche Investivausgaben bei Konjunkturabschwächung (Abs. 2) dem Regierungskollegium zuweist, während der Ressortminister der Finanzen auf die Durchführung im Detail beschränkt bleibt.

Derselbe Gedanke steht auch hinter der Aufgabe des Bundeskabinetts nach § 2 I StabG, dem Bundestag einen Jahreswirtschaftsbericht zu erstatten; denn diese Pflicht erschöpft sich ja nicht in einer Information des Bundestages, sondern zwingt die Bundesregierung vor allem zunächst einmal, selbst eine jährliche Gesamtplanung ihrer finanz- und wirtschaftspolitischen Ziele und der zu ihrer Erreichung einzuschlagenden Politik aufzustellen, also einen typischen Gesamtleitungsakt zu setzen.

(Die übrigen Kollegialkompetenzen im Stabilitätsgesetz - Anordnung der Mittelzuführung an die Konjunkturausgleichsrücklage nach § 15 I StabG bzw. Kreditlimitierung und Zeitplanfestsetzung nach §§ 19, 20 StabG - passen aus denselben Gründen ins Bild, bedürfen hier jedoch keiner Erörterung, da für sie - wegen ihrer Außenwirkung gegenüber Ländern und Gemeinden - die Rechtsform der Verordnung vorgesehen und hierbei der Bundestag in der Auswahl des Delegatars nach den Ausführungen oben sub 5.1.2. ohnehin freier gestellt ist.)

5.2.1.3. Sonderfälle aus dem Post- und Bahnbereich
(§§ 15 S. 3, 37 S. 2 BBahnG, 32 S. 2 PostVG)

Schwierigkeiten ergeben sich dagegen bei der Einordnung einiger Kollegialkompetenzen, die in zwei Gesetzen aus der Frühzeit der

Bundesrepublik Deutschland, dem Bundesbahngesetz vom 13. 12. 1951 [195] und dem Postverwaltungsgesetz vom 24. 7. 1953 [196], normiert sind:

§ 15 S. 1 BBahnG sieht ein Einspruchsrecht des Bundesministers für Verkehr gegen Beschlüsse des für die Grundsatzentscheidungen im Bereich der Deutschen Bundesbahn nach § 12 BBahnG zuständigen Verwaltungsrates der DB vor, soweit diese nicht ohnehin seiner Genehmigung bedürfen; auf diese Weise soll der Ressortminister übergeordnete Interessen des Bundes oder eines Landes bei der Geschäftspolitik dieses Wirtschaftsunternehmens zur Geltung bringen und die Einhaltung der gesetzlich in § 4 I BBahnG festgelegten Betriebsgrundsätze als Aufsichtsbehörde kontrollieren können. Beharrt nun der Verwaltungsrat nach einem solchen Einspruch auf seinem Beschluß, so ist der Konflikt nach § 15 S. 3 BBahnG von der Bundesregierung zu entscheiden, wobei das Gesetz nach dem Zusammenhang nur das Bundeskabinett im Auge haben kann [197].

Die Kollegialkompetenz kann hierbei sicher nicht aus der Koordinierungsfunktion des Kabinetts erklärt werden, wie sie insbesondere für Art. 65 S. 3 GG prägend ist; denn das Regierungskollegium wäre hier als Schiedsstelle nur gefordert, wenn die in Rede stehende Materie mehrere Ressorts beträfe, während hier ein Konflikt innerhalb des Verkehrsressorts zwischen dem verantwortlichen Bundesminister und einem - abweichend von der üblichen hierarchischen Verwaltungsstruktur - relativ weitgehend verselbständigten Gremium dieses Geschäftsbereichs vorliegt. Aber auch die zweite im Grundgesetz aufscheinende Grundlage für Kollegialkompetenzen, die Funktion der Integration der Parlamentsmehrheit bei Regierungsakten im engeren Sinne, vermag hier schwerlich zu tragen.

Denn die hier in Rede stehenden bahnpolitischen Entscheidungen können kaum als staatliche Gesamtleitungsakte und damit als Akte staatlicher Sinngebung angesehen werden. Freilich wird man dem Parlament einen weiten Gestaltungsspielraum einräumen müssen, wenn es bei der Schaffung neuer Kompetenznormen die von der Ver-

fassung vorgegebene Unterscheidung zwischen staatsleitenden Integrationsakten und "nur" verwaltungsleitenden einfachen Regierungsakten durch Kompetenzverteilung auf das Bundeskabinett einerseits und die Ressortminister andererseits aktualisieren muß; denn der Katalog von Entscheidungen, durch die der Staat für das ihn konstituierende Volk seine Sinngebung erfährt, und die wegen dieser richtungweisenden Natur im Regierungsbereich dem Kollegium mit der in seiner Struktur angelegten Fähigkeit zur Konsensbildung in der Volksrepräsentation überlassen sein sollen, ändert sich in seinen Randbereichen zwangsläufig mit den Herausforderungen der jeweiligen geschichtlichen Situation. (So kann z.B. für die Mitte des 19. Jahrhunderts die Schaffung der Voraussetzungen für den Aufbau des Eisenbahnwesens als für die Industrialisierung wesentliche Infrastrukturmaßnahme durchaus als Element staatlicher Sinngebung [198] bei den klassischen Industrienationen gelten, hat aber inzwischen diese Bedeutung verloren.)

Im Bundesbahngesetz hat der Gesetzgeber selbst zu erkennen gegeben, daß er auch die grundlegenden Entscheidungen im Bahnbereich nur noch als reine Ressortangelegenheit einstuft, indem er gerade für die wichtigsten Beschlüsse des Verwaltungsrats der DB (z.B. Wirtschaftsplan, Jahresabschluß, Verwaltungsordnung, Streckenneubau und -stillegung) in § 14 III BBahnG dem Bundesminister für Verkehr die Genehmigung vorbehalten hat, ohne daß der Verwaltungsrat hierbei an das Bundeskabinett appellieren könnte.
Dann ist es aber gerade unter Beachtung der - zulässigen - Wertung des Bundestages systemwidrig, dem Bundeskabinett und nicht dem Ressortminister bei weniger wichtigen Beschlüssen des Verwaltungsrates der DB in § 15 S. 3 BBahnG die letzte Entscheidung zuzuweisen. Insofern sprengt § 15 S. 3 BBahnG die vom Grundgesetz vorgezeichnete Kompetenzordnung im Regierungsbereich und ist daher nichtig, weil verfassungswidrig [199].

Schwierige Probleme werfen auch §§ 37 S. 2 BBahnG und 32 S. 2 PostVG auf, die einen Feststellungsbeschluß der Bundesregierung

über "die Zulässigkeit der Enteignung im Einzelfall" vorsehen, wo eine Enteignung zur Errichtung neuer Bahn- bzw. Postanlagen notwendig wird. Auch bei diesen wörtlich übereinstimmenden Regelungen meint das Gesetz wohl das Regierungskollegium [200], wie sich für das Bundesbahngesetz deutlich aus dem Zusammenhang mit dem folgenden Satz (§ 37 S. 3 BBahnG) ergibt, wonach ausdrücklich der Bundesminister für Verkehr die weiteren (Detail-) Entscheidungen über die Art der Durchführung und den Umfang der Enteignung trifft.

Auch hier läßt sich eine Kollegialkompetenz nicht mit der Koordinierungsfunktion des Kabinetts begründen, da jeweils nur ein Ressort betroffen ist. Aber auch die Integrationsfunktion des Kabinetts dürfte kaum angesprochen sein. Zwar mag der Bundesgesetzgeber hier in der Qualität der Entscheidung als Grundrechtseingriff ihre herausragende Bedeutung gesehen haben. Doch anders als bei der oben sub 5.2.1.1. behandelten Entscheidung über die Grundrechtsverwirkung und das Parteiverbot geht es nicht bei jedem Grundrechtseingriff um staatliche Gesamtleitung; was vielmehr die genannten Akte auf diese Stufe erhebt, ist die Tatsache, daß durch sie einzelne Personen oder Gruppen aus dem für die Demokratie schlechthin konstituierenden Prozeß politischer Meinungsbildung ausgeschlossen werden, und damit der Kreis der über künftige Wahlen durchsetzbaren möglichen Staatszielbestimmungen verkleinert, also eine negative Staatszielbestimmung vorgenommen wird.

Obwohl damit Enteignungsbeschlüsse die der Verfassung entnommenen Kollegialfunktionen nicht berühren, läßt sich aus dem Grundgesetz eine besondere Rechtfertigung für die in §§ 32 S. 2 PostVG und 37 S. 2 BBahnG enthaltenen Kollegialkompetenzen finden:
Art. 14 III 2 GG sieht nämlich ausdrücklich neben der Administrativenteignung auch die Legalenteignung vor (wenngleich das Bundesverfassungsgericht die letztere wegen des angeblich schwächeren Rechtsschutzes zum Ausnahmefall erklärt hat [201]). Wenn die Verfassung nun - aus welchen Gründen auch immer - sogar dem formellen Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt hat, bei der Enteignung

ausnahmsweise selbst die Einzelfallentscheidung zu treffen, dann muß er erst recht ermächtigt sein, bei der gesetzlichen Regelung der Administrativenteignung als zuständiges Organ anstelle des von der generellen Kompetenzordnung her an sich berufenen Ressortministers und seines "Apparates" das Regierungskollegium zu bestimmen, das aufgrund seiner auf Integration der Parlamentsmehrheit angelegten Struktur eine Zwischenstellung zwischen Parlament und Fachminister einnimmt. Damit wird derselbe Gedanke fruchtbar gemacht, der schon oben sub 5.1.2. für die Begründung der freien Wahl des Delegatars für Rechtsverordnungen durch den Bundestag herangezogen worden ist. (Es ist übrigens bezeichnend, daß der Bundesgesetzgeber solche Kollegialkompetenzen nur in den sehr früh erlassenen Bahn- und Postgesetzen angeordnet hat, während in dem jüngeren Bundeswasserstraßengesetz vom 2. 4. 1968 [202] die Enteignung nach § 44 III von Landesbehörden durchgeführt und der nach § 44 II hierfür bindende Planfeststellungsbeschluß nach § 14 I 3 von der Wasser- und Schiffahrtsdirektion, also einer dem Bundesminister für Verkehr nachgeordneten Bundesbehörde, erlassen wird; man hatte wohl ursprünglich mit einem geringeren Anfall von Verwaltungstätigkeit beim Bund gerechnet.)

5.2.2. Kompetenzzuweisungen in der Geschäftsordnung der Bundesregierung

Damit soll das Gebiet der Kompetenzzuweisungen in einfachen Bundesgesetzen verlassen und zu den Kollegialkompetenzen übergegangen werden, die in der aufgrund Art. 65 S. 4 GG erlassenen Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. 5. 1951 [203] begründet sind.

5.2.2.1. Die Regelung des § 9 S. 2 GOBReg

Zentrale Vorschrift ist hier § 15 GOBReg, doch muß zunächst die Bedeutung des mißverständlichen § 9 GOBReg geklärt werden. Nach dessen Satz 1 werden die Geschäftsbereiche der einzelnen Bundesminister "in ihren Grundzügen" vom Bundeskanzler festgelegt.

Damit wird nur wiederholt, was sich nach dem im Parlamentarischen Rat vorherrschenden Verständnis schon aus dem VI. Abschnitt des Grundgesetzes und insbesondere aus Art. 64 I GG ergibt, daß nämlich die Organisationsgewalt insoweit beim Bundeskanzler und nicht etwa beim Staatsoberhaupt liegen soll, wie dies für die Weimarer Reichsverfassung teilweise behauptet worden ist [204].

Wenn nun nach § 9 S. 2 GOBReg "bei Überschneidung und sich daraus ergebenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Bundesministern" das Kabinett entscheiden soll, könnte dies dahin verstanden werden, daß die Feinabgrenzung zwischen den Ressorts Sache des Regierungskollegiums ist. Die Organisationsgewalt des Bundeskanzlers kann jedoch nicht davon abhängen, ob es ihm bei Bildung der Bundesregierung gelungen ist, die Aufgabenverteilung auf die Ressorts sprachlich präzise genug zu fassen. Es muß ihm daher auch nachträglich noch möglich sein, die Ressortabgrenzung durch Organisationserlaß klarzustellen, ja sogar inhaltlich zu verändern; denn wenn es ihm schon möglich ist, die Entlassung der Bundesminister nach Art. 64 I GG herbeizuführen und sich damit für den Rest seiner Amtszeit die Möglichkeit einer grundsätzlichen Neuabgrenzung zu verschaffen, muß dies auch bei Beibehaltung der personellen Zusammensetzung der Regierung gelten. Bei verfassungskonformer Interpretation kann § 9 S. 2 GOBReg daher nur die in der Praxis auftretenden Fälle meinen, die unter Zugrundelegung der vom Bundeskanzler geschaffenen Aufgabenverteilung in mehrere Ressorts hineinreichen und damit nach dem Organisationskonzept des Kanzlers von den beteiligten Bundesministern einvernehmlich zu entscheiden sind. Kommt nun ein solches Einvernehmen nicht zustande, so entscheidet das Regierungskollegium nach Art. 65 S. 3 GG; § 9 S. 2 GOBReg ist dann nur eine Wiederholung dieser Regelung [205].

5.2.2.2. Beschlußfassung über alle Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung (§ 15 GOBReg) ?

Ebenfalls nur Wiederholungen unmittelbar von der Verfassung getroffener Kompetenzzuweisungen finden sich in den meisten ausfor-

mulierten Einzelpunkten des § 15 I GOBReg: So ist § 15 I lit. a GOBReg dem Art. 76 I GG, § 15 I lit. b GOBReg dem Art. 80 I GG, § 15 I lit. d GOBReg dem Art. 76 II GG und § 15 I lit. f GG dem Art. 65 S. 3 GG zuzuordnen, während § 15 I lit. e GOBReg den früher in Art. 57 WRV [206] enthaltenen Blankoverweis auf Verfassung und einfaches Gesetzesrecht enthält.

Aus dem Rahmen fällt hier nur § 15 I lit. c GOBReg, der eine Beratung und Beschlußfassung des Kabinetts auch über Verordnungsentwürfe einzelner Bundesminister bei "besonderer politischer Bedeutung" vorsieht, ungeachtet dessen, daß hier das betreffende Bundesgesetz den Ressortminister allein zum Erlaß der Verordnung ermächtigt. Diesem Umstand trägt immerhin § 30 I 2 GOBReg Rechnung, wonach solche Rechtsverordnungen allein vom zuständigen Bundesminister und nicht - wie bei gesetzlicher Ermächtigung der Bundesregierung - auch vom Bundeskanzler gezeichnet werden, selbst wenn sie der Bundesregierung vorgelegen haben. Damit wird zumindest die ausschließliche Verantwortung dieses Ministers [207] nach außen für die Verordnung dokumentiert. Als Korrelat zu dieser Verantwortung muß freilich auch die Entscheidungsbefugnis allein beim Ressortminister liegen, da die vom Grundgesetz - hier in Art. 80 I GG - vorgegebene Kompetenzordnung durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung nur näher ausgestaltet, nicht aber durchbrochen werden kann [208].

Die Vorlage und Beratung solcher Verordnungsentwürfe im Regierungskollegium ohne für den zuständigen Minister bindenden Beschluß ist dagegen mit dem Grundgesetz vereinbar, stellt dieses doch in dem den VI. Abschnitt einleitenden Artikel 62 das Bundeskabinett als das zentrale Organ im Regierungsbereich heraus, und fördert gegenseitige Information und Beratung unter den Regierungsmitgliedern doch im Wege der Prophylaxe die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit, zu deren Sicherung in anderem Zusammenhang (ressortübergreifende Angelegenheiten) das Grundgesetz dem Kollegium sogar echte Entscheidungsbefugnis in Art. 65 S. 3 einräumt.

Dasselbe muß auch für die Generalklausel am Anfang des § 15 I GOBReg gelten, wonach überhaupt alle Angelegenheiten "von allgemeiner innen- oder außenpolitischer, wirtschaftlicher, sozialer, finanzieller oder kultureller Bedeutung" von den Bundesministern dem Kabinett "zur Beratung und Beschlußfassung" vorzulegen sind: Soweit die Beschlußfassung für diese Fälle nicht dem Kollegium durch das Grundgesetz selbst oder durch den von der Verfassung gesteckten Rahmen respektierende Detailregelungen in Gesetz und Geschäftsordnung ohnehin schon zugewiesen ist, erlaubt das Grundgesetz und gebietet die Geschäftsordnung hier nur eine kollegiale Beratung, nicht aber eine bindende Beschlußfassung [209]. Wenn dagegen Junker [210] § 15 I GOBReg geradezu als notwendige Ergänzung zum Grundgesetz ansieht, weil letzteres keine Regelung für "Grundsatzentscheidungen" im Gegensatz zu den diesen vorausgehenden "Grundsätzen" (= Richtlinien des Bundeskanzlers) treffe, übersieht er, daß im Grundgesetz für viele solche Grundsatzentscheidungen - z.B. für die Gesetzesinitiative oder Aufsichtsakte gegenüber den Ländern - Vorsorge getroffen ist - und zwar im Sinne der von ihm befürworteten Kollegialkompetenz!
Der Kreis dieser Kompetenzen kann auch sicherlich - wie bereits mehrfach ausgeführt - unter Beachtung des vom Grundgesetz geschaffenen Funktionszusammenhangs ausgeweitet werden, doch sind hierzu nur solche Normen geeignet, die - wie das Grundgesetz selbst in den einschlägigen Bestimmungen - an juristisch faßbaren und damit notwendig formalisierten Kriterien anknüpfen. Die Einführung einer rein politischen und damit rechtlich nicht faßbaren Wertung als Kompetenzkriterium wie in § 15 I pr. GOBReg löst hingegen jede Kompetenzordnung auf und macht im hier interessierenden Bereich die Eigenverantwortlichkeit der Ressortminister nach Art. 65 S. 3 GG illusorisch. Damit soll die "politische" Dimension der Regierungstätigkeit nicht geleugnet, vielmehr in den ihr eigenen Zusammenhang gestellt werden: Ob ein Minister eine in seinem Ressort anfallende Entscheidung für politisch so brisant erachtet, daß er den Rat seiner Kabinettskollegen einholt, und ob er diesen Rat für so gewichtig erachtet, daß er ihm Rechnung trägt, sind in der Tat

nicht-justiziable Fragen politischer Wertung, die im Konfliktsfalle auch politisch durch das - ebenfalls nicht justiziable - "Veto" des Bundeskanzlers gegen die getroffene Entscheidung nach Art. 65 S. 1 GG (vgl. oben sub 4.1.2.2.) oder gar die Entlassung des Ministers nach Art. 64 I GG gelöst werden müssen. Wollte man hingegen mit Junker in § 15 I GOBReg eine rechtliche Kompetenzabgrenzung sehen, so wäre ein Organstreit nach Art. 93 I Nr. 1 GG zwischen dem betroffenen Bundesminister und der Bundesregierung über die Frage möglich, ob ein bestimmter Einzelfall "wegen allgemeiner politischer Bedeutung" nicht von diesem Ressortminister allein entschieden werden dürfe, mit der Folge, daß die in der Frage aufgeworfene politische Wertung letztlich vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden müßte, was wohl niemanden befriedigen dürfte.

Daß das Bundesverfassungsgericht selbst in seiner Entscheidung zur Notkompetenz des Bundesfinanzministers aus Art. 112 GG den § 15 I pr. GOBReg als "Spiegelbild" der "allgemeinen verfassungsrechtlichen Lage" [211] offensichtlich billigt, vermag den in dieser Arbeit vertretenen Standpunkt schon deshalb nicht zu erschüttern, weil diese Randbemerkung des Gerichts dort nur eine Informationspflicht des Finanzministers gegenüber der Bundesregierung mit begründen soll, während es hier ja um eine für den Minister bindende Entscheidungskompetenz des Kollegiums, also nicht um die Vorlage "zur Beratung", sondern "zur Beschlußfassung" geht [212]. Die Regierungspraxis bestätigt die Bedenken gegen eine Beschlußkompetenz der Bundesregierung aus § 15 I pr. GOBReg denn auch insofern, als durch das Kabinettsprotokoll in den einschlägigen Fällen stets nur "zustimmende Kenntnisnahme" der Bundesregierung zu der vom jeweiligen Ressortminister vorgetragenen Entscheidung, nicht aber - wie bei Gesetzesinitiativen und den übrigen dem Kollegium unstreitig zugewiesenen Akten - ein "Beschluß" ausgewiesen wird [213].

Von den wenigen veröffentlichten Erklärungen von Regierungsmitgliedern zum Verständnis des Verhältnisses von Kollegium und Fachminister sei hier ein offenbar aus aktuellem Anlaß geschriebener Brief Konrad Adenauers an einen Bundesminister aus dem Sommer 1958

zitiert: "Kein Kabinettsmitglied hat das Recht, Entscheidungen von solcher Bedeutung, daß sie jedem Kabinettsmitglied die Frage aufzwingen, ob es in einem Kabinett verbleiben kann, zu treffen, ohne dem Kabinett die betreffende Angelegenheit vorzulegen. Ein Kabinett, eine Bundesregierung hat eine gemeinsame Verantwortung, deren Tragen durch das selbstherrliche Vorgehen eines einzelnen Ministers nicht unmöglich gemacht werden darf." [214]
Auch diese Äußerung kehrt die politische Bedeutung der Informationspflicht hervor; eine Beschlußkompetenz des Kabinetts in Ressortfragen von allgemeiner politischer Bedeutung bleibt hier zumindest unausgesprochen, der klärende Meinungsaustausch im Kollegium wird dagegen zutreffend als der entscheidende Motor für die politisch erforderliche Kabinettssolidarität herausgestellt.

5.2.2.3. Exkurs: Richtlinienkompetenz und § 15 I GOBReg

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach dem Verhältnis von Richtlinienbestimmung im engeren Sinne und der kollegialen Beratung nach § 15 I pr. GOBReg:
Wie bereits oben sub 4.1.2.2. herausgestellt, bezieht sich "Richtlinienbestimmung" nach Art. 65 S. 1 GG im engeren Sinne nur auf Art. 65 S. 2 GG und gibt dem Bundeskanzler zur Sicherung der Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit ein negatives Weisungsrecht ("Veto") gegenüber dem einzelnen Bundesminister für alle Entscheidungen, die letzterer nach der Außenkompetenzordnung allein - und nicht etwa das Kollegium oder mehrere Ressortminister im Einvernehmen - zu fällen hat, während "Richtlinienbestimmung" im weiteren Sinne (besser: Richtunggebung) den gesamten Regierungsbereich im materiellen Sinne erfaßt, dabei aber "nur" die politische Anleitungs- und Initiativaufgabe des Bundeskanzlers bezeichnet, die durch Überzeugungsarbeit erfüllt werden muß und dem Kanzler keinerlei Weisungsrechte verleiht.

Der Sicherung der Richtlinienkompetenz im engeren Sinne dient nun die Bestimmung des § 3 GOBReg, die die Ressortminister u.a. verpflichtet, den Bundeskanzler aus ihrem jeweiligen Geschäftsbereich

über Maßnahmen und Vorhaben zu unterrichten, die für die Richtlinienbestimmung von Bedeutung sind [215]. Damit soll dem Bundeskanzler ermöglicht werden, den Minister gegebenenfalls zum Unterlassen eines geplanten oder wenigstens zur Aufhebung eines schon gesetzten Rechtsakts anzuweisen. Andererseits ist der Minister aber durch § 15 I pr. GOBReg angehalten, dieselben Vorgänge wegen ihrer allgemeinen Bedeutung zur Beratung vor das Kollegium zu bringen.

Der Kompetenzzuordnung des Grundgesetzes entspricht in solchen reinen Ressortangelegenheiten nach den Ausführungen oben sub 4.1.2.2. und 5.2.2.2. sicherlich der Weg des § 3 GOBReg, da Art. 65 S. 1 GG entsprechend dem Delbrück'schen Ansatz das Kabinett durch die zusätzliche Konstituierung eines Zwei-Personen-Weisungs-Verhältnisses zwischen Kanzler und Ressortminister von allen Angelegenheiten entlasten sollte, die nicht wegen der fachlichen Beteiligung mehrerer uneiniger Minister (Art. 65 S. 3 GG) oder der über den Regierungsbereich hinausweisenden Integrationsfunktion des zu setzenden Aktes (z.B. Gesetzesinitiative, Bundesexekution) eine kollegiale Beschlußfassung erforderlich machen.

Demgegenüber bevorzugt die Regierungspraxis heute wie in der Weimarer Republik auch in diesen Fällen die kollegiale Beratung. Dies hängt wohl zum einen mit der Häufigkeit der Kabinettssitzungen (jeden Mittwoch) zusammen, die den theoretisch gegebenen Schnelligkeitsvorsprung des unmittelbaren Einholens einer Kanzler-Entscheidung relativiert [216]; zum anderen will auch der Kanzler sicher häufig vor einer Einzelfallentscheidung erst die Meinung der in sein Kabinett hineinreichenden mehrheitsbildenden Interessengruppen und politischen "Strömungen" kennenlernen, um sich nicht von "seiner" Parlamentsmehrheit zu isolieren, während der betroffene Ressortminister vielleicht auf eine den Kanzler beeindruckende Unterstützung durch ihm politisch oder fachlich nahestehende Kollegen hofft.

Dementsprechend hat schon in der Spätzeit der Kanzlerschaft Adenauers die allgemeine Aussprache zu Beginn jeder Kabinettssitzung

große Bedeutung gehabt [217], in der gerade auch drängende Einzelentscheidungen aus den verschiedenen Ressorts behandelt worden sind.

Dagegen hat Bundeskanzler Erhard überdurchschnittlich häufig zur echten Richtlinienentscheidung im Sinne einer Weisung gegriffen[218], was aber weithin als Schwächeerscheinung gedeutet worden ist [219], da die von ihm praktizierte Ersetzung der Beeinflussung der "professionellen" Politiker durch unmittelbare Appelle ans Volk scheitern mußte, weil sie die im Volk vorhandenen und durch die Politiker ausgedrückten Interessenunterschiede außer acht ließ [220]. Seither ist die Richtlinienbestimmung im engeren Sinne wieder zugunsten der Kollegialberatung zurückgedrängt worden [221], so daß der Wertung Jochimsens, das Kabinettsprinzip sei in der Verfassungswirklichkeit "untergegangen" [222], jedenfalls nicht mehr gefolgt werden kann.

Dabei geht die Initiative zur kollegialen Beratung wohl meistens vom betroffenen Ressortminister über den Weg des § 15 I pr. GOBReg aus; es kommt aber wohl auch vor, daß der Kanzler eine Ressortfrage an sich zieht und dann dem Kabinett vorlegt [223], ja sogar, daß ein fachfremder Minister das "Vorpreschen" eines zuständigen Ressortministers zum Anlaß nimmt, den Bundeskanzler um eine Kollegialberatung dieses Vorgangs zu ersuchen [224].

Dabei muß festgehalten werden, daß jedenfalls ein fachfremder Minister selbst eine Behandlung einer Ressortangelegenheit durch das Regierungskollegium unmittelbar nicht herbeiführen kann (vgl. zur Frage des Zugangs zum Kollegium noch unten sub 7.1.1.). Hingegen bestehen gegen ein entsprechendes Vorgehen des Bundeskanzlers oder des zuständigen Fachministers keine verfassungsrechtlichen Bedenken, solange es bei einer kollegialen Beratung bleibt und nicht zu einer als bindend angesehenen Beschlußfassung kommt. Denn der Ressortminister erfüllt durch die Information des Kabinetts zugleich seine Pflicht nach § 3 GOBReg, den Bundeskanzler zu unterrichten,

der ja dem Kabinett vorsitzt. Und der Bundeskanzler kann sich bei Erfüllung seiner Aufgaben ebenso vom Kollegium beraten lassen wie die Ressortminister nach den Ausführungen oben sub 5.2.2.2. bei den ihren, macht doch Art. 62 GG das Bundeskabinett nicht zuletzt zum verfassungsmäßigen Beratergremium des Bundeskanzlers [225]. Jedoch muß dabei die Kompetenzzuweisung des Art. 65 S. 1 GG gewahrt bleiben, wonach nur der Bundeskanzler und nicht auch die Bundesregierung gegenüber dem nach außen in Ressortangelegenheiten allein zuständigen Bundesminister ein negatives Weisungsrecht hat. Da ihm dieses Weisungsrecht vom Grundgesetz ohne Delegationsermächtigung verliehen ist, kann er sich insoweit auch nicht im voraus einem etwaigen Kabinettsbeschluß wirksam unterwerfen. Freilich kann sich der Bundeskanzler den Rat des Kollegiums zu eigen machen, er kann sich aber ebenso in diesen Fällen über den gegebenen Rat hinwegsetzen und von seinem negativen Weisungsrecht gegenüber dem zuständigen Minister in anderem Sinne Gebrauch machen. Sollte dabei das Bundeskabinett regelwidrig sogar ausdrücklich Beschluß gefaßt haben, wäre dies - im Unterschied zu den bisher unter 5. behandelten echten Beschlußkompetenzen des Kollegiums - der einzige Fall, in dem der Satz Eschenburgs richtig ist, wonach der Kanzler die Kabinettssitzung ablaufen lassen und hernach im stillen Kämmerlein den Kabinettsbeschluß aufheben könne [226]. Er könnte sich dabei freilich nicht - wie Eschenburg meint - auf seine Richtlinienkompetenz stützen, sondern müßte einfach aufgrund seiner Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 III GG) den Vollzug eines solchermaßen gegen die Kompetenzordnung verstoßenden Beschlusses verweigern.

5.2.2.4. Die personalpolitischen Kompetenzen (§ 15 II GOBReg)

Schließlich begründet § 15 II GOBReg eine Kollegialkompetenz für alle Ernennungsvorschläge an den Bundespräsidenten nach Art. 60 I GG, soweit sie sog. "politische" Beamte i.S.d. § 36 BBG, Beamte mit festen Gehältern (Besoldungsordnung B zum Bundesbesoldungsgesetz i.d.F. der Bek. vom 9. 10. 1979 [227]) oder Ministerialbeamte im Range eines Ministerialrats betreffen, sowie für Vorschläge zur

Anstellung übertariflicher Angestellter.

Damit werden dem jeweiligen Ressortminister die wichtigsten personalpolitischen Entscheidungen gerade für die Führungspositionen in seinem Geschäftsbereich entzogen und auf das Kabinett übertragen.

Diese Regelung, die zweifellos den sachlichen Geltungsbereich des Art. 65 S. 2 GG einschränkt, wird eben deshalb in der Literatur gelegentlich für verfassungswidrig gehalten [228]. Dieser Schluß beruht jedoch auf der voreiligen Einstufung des Art. 65 GG als umfassender Kompetenzregelung im Regierungsbereich, die schon oben sub 4.2. abgelehnt worden ist. Betrachtet man hingegen - wie am selben Ort ausgeführt - die Gesamtheit der über das Grundgesetz verstreuten Kompetenzzuweisungen an die verschiedenen Teilorgane im Regierungsbereich als Markierungszeichen in von der Verfassung nicht voll durchnormiertem Gelände, die den Rahmen abstecken für ergänzende Regelungen durch einfaches Gesetz und Geschäftsordnung, so können sich aus dieser Gesamtschau Einschränkungen des in Art. 65 S. 2 GG verankerten Ressortprinzips ergeben. Dabei erscheint die Personalpolitik im Spitzenbereich der grundsätzlichen Ordnung der Verwaltungsorganisation verwandt, die in Art. 86 GG auch dem Kollegium als Aufgabe von der Verfassung selbst zugewiesen ist. Als "ratio constitutionis" wurde hierfür unter 5.1.4. die Sicherung der Einheitlichkeit der Bundesverwaltung im Interesse der Effektivität der Staatstätigkeit und der Rechtssicherheit für den Bürger herausgearbeitet. Derselbe Grund kann aber auch für eine Kollegialkompetenz bei Ernennung der leitenden Beamten in Anspruch genommen werden, die die Verwaltungsorganisation erst mit Leben erfüllen; denn nur so wird die Schaffung und Erhaltung eines einheitlichen, nicht dem einzelnen Ressort, sondern dem Bund verpflichteten Bundesbeamtenkörpers und eine ressortübergreifende Personalplanung möglich, die die personellen Ressourcen des Bundes auch durch die zusätzliche Komponente eines Ressortwechsels einzelner Beamter und Angestellter optimal ausschöpft.

Dieser Zusammenhang mit Art. 86 GG erweist die Regelung des § 15 II lit. a und b GOBReg als eine autonome Ausgestaltung der Kompetenzordnung, die sich in dem vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmen hält und damit die in Art. 65 S. 2 GG im Grundsatz angelegte Ressortselbständigkeit kraft der in Art. 65 S. 4 GG eingeräumten Satzungsautonomie wirksam einschränkt [229].

§ 15 II lit. c GOBReg braucht hier nicht näher erörtert zu werden, da er ausdrücklich keine kollegiale Entscheidung, sondern nur eine Beratung vorsieht, die schon oben sub 5.2.2.3. als zulässig ausgewiesen worden ist, während die Zustimmung zur hier in Rede stehenden Ernennung von Bundesrichtern bereits durch das Richterwahlgesetz vom 25. 8. 1950 [230] (§ 1 I) dem zuständigen Ressortminister zugewiesen ist. Auch dieses formelle Gesetz hält sich dabei im verfassungsrechtlichen Rahmen der Kompetenzordnung, weil das für eine Kollegialkompetenz bestimmende Argument der Sicherung der Einheitlichkeit hier angesichts der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 GG) keinen Platz hat; diese Unabhängigkeit soll i.ü. gerade durch die Beteiligung des Richterwahlausschusses gesichert werden.

6. SONDERRECHTE EINZELNER BUNDESMINISTER IM KOLLEGIUM

Nachdem damit die in der deutschen Rechtsordnung enthaltenen Kompetenzzuweisungen an das Regierungskollegium einzeln erörtert und - soweit nötig - auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüft worden sind - mit negativem Ergebnis nur bei § 15 S. 3 BBahnG und § 15 I pr. und lit. c GOBReg, soweit damit eine eigenständige Beschlußkompetenz begründet werden soll -, rückt nunmehr die innere Struktur des Kollegiums ins Blickfeld, wobei zunächst die Sonderrechte einzelner Minister in ihm ins Auge springen.

6.1. Das Widerspruchsrecht des Bundesministers der Finanzen

§ 26 I GOBReg gibt dem Bundesminister der Finanzen ein Widerspruchsrecht gegen alle Beschlüsse des Kollegiums von finanzieller Bedeutung; zwei Fälle dieser Art sind in einem formellen Gesetz, der Bundeshaushaltsordnung vom 19. 8. 1969 [231] (BHO), nochmals gesondert aufgeführt:
Verändert der Bundesminister der Finanzen bei der Aufstellung des Bundeshaushaltsplans den Voranschlag eines Ressortministers, so kann letzterer nach § 28 II 1 BHO bei grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung des Falles eine Kollegialentscheidung einholen, für die das genannte Widerspruchsrecht gilt, § 28 II 2 BHO. Dasselbe gilt auch noch nach Abschluß dieser Vorbereitungsphase bei der endgültigen Beschlußfassung des Kollegiums über den Haushaltsgesetzentwurf (nebst Haushaltsplan), wo der betroffene Ressortminister bei entsprechender Bedeutung des Falles einen gesonderten Kollegialbeschluß herbeiführen kann, wenn von ihm angesetzte Einnahmen, Ausgaben, Verpflichtungsermächtigungen oder Vermerke vom Bundesfinanzminister nicht in den Haushaltsentwurf aufgenommen worden sind, § 29 II BHO.
Schließlich sieht § 116 I 2 - 4 BHO ein entsprechendes Verfahren für alle übrigen Fälle nicht notwendig finanzieller Bedeutung [232] vor, in denen die Bundeshaushaltsordnung dem Bundesfinanzminister Entscheidungen überträgt, die bestimmte andere Ressorts betreffen.
Die in diesem Gesetz angesprochenen Kollegialkompetenzen als solche ergeben sich dabei bereits unmittelbar aus Art. 65 S. 3 GG, weil Aufstellung und Vollzug eines Einzelplans des Haushalts stets sowohl den Geschäftsbereich des jeweiligen Ressortministers als auch den des Finanzministers als des "Haushaltsministers" betreffen.
In all diesen Fällen kann ein etwaiger Widerspruch des Bundesministers der Finanzen gegen den Kabinettsbeschluß nur durch einen erneuten, von der absoluten Mehrheit der Regierungsmitglieder getragenen Beschluß in einer späteren Kabinettssitzung ausgeräumt werden, wobei der Bundeskanzler nicht überstimmt werden kann, § 26 I 3 GOBReg. Die Kollegen können sich hier also zwar gegen den Bundesfinanzminister, nicht aber gegen eine Phalanx aus diesem

und dem Bundeskanzler durchsetzen.

Daß damit eine Wiederholung einer bereits erfolgten Abstimmung vorgeschrieben wird, ist angesichts der Geschäftsordnungsautonomie der Bundesregierung (Art. 65 S. 4 GG) sicher unbedenklich, da hierdurch nur das Verfahren des Kollegiums näher ausgestaltet wird. Dagegen wird das gemeinschaftliche Vetorecht von Kanzler und Finanzminister in der zweiten Abstimmung von manchen für verfassungswidrig gehalten [233]. Und in der Tat wurden in der Weimarer Republik die entsprechenden §§ 20 f. der Reichshaushaltsordnung vom 31. 12. 1922 [234] als Verfassungsdurchbrechung angesehen und deshalb dieses Gesetz ausdrücklich als verfassungsänderndes Gesetz [235] mit den erforderlichen qualifizierten Mehrheiten beschlossen [236]. Jedoch besteht zwischen der verfassungsrechtlichen Lage in der Weimarer Republik und nach dem Bonner Grundgesetz ein wesentlicher Unterschied: Während Art. 58 WRV den Abstimmungsmodus des Regierungskollegiums selbst regelte (Mehrheitsentscheidung, Stichentscheid des Vorsitzenden), sagt das Grundgesetz hierüber nichts, überläßt die Regelung damit der Geschäftsordnung und ermöglicht so auch eine unterschiedliche Stimmengewichtung im Kabinett. § 26 I GOBReg hält sich gerade noch in dem der Geschäftsordnung damit eingeräumten Gestaltungsraum: Ein alleiniges Vetorecht des Bundeskanzlers oder des Bundesfinanzministers würde das für den Regelungsbereich des § 26 I GOBReg nach Art. 65 S. 3 GG maßgebliche Kabinettsprinzip durch das Kanzler- oder eine Art "Oberminister"- Prinzip ersetzen; ihr gemeinschaftliches Vetorecht dagegen kann gerade noch als besondere Ausprägung eines kollegialen Verfahrens angesehen werden [237]. Dagegen erscheint das von Junker zur Stützung des § 26 I GOBReg herangezogene "argumentum a fortiori" aus Art. 112 GG [238] nicht tragfähig, da die dortige Regelung als Ausnahme von der allgemeinen Kompetenzordnung nicht analogiefähig ist, und sich ihrerseits nur auf überetatmäßige Ausgaben bezieht, für die gerade kein Gesetzentwurf für einen Nachtragshaushalt vom Kollegium beschlossen werden soll, die vielmehr ein einzelner Ressortminister über den von Kollegialbeschlüssen gesteckten finanziellen Rahmen hinaus tätigen will.

6.2. Das Widerspruchsrecht der Bundesminister des Innern und der Justiz

§ 26 II GOBReg sieht eine genauso ausgestaltete Widerspruchsprozedur für den Fall rechtswidriger Kollegialvorhaben, insbesondere von Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen, vor, wobei die Bundesminister des Innern wie der Justiz als die vornehmlich zur Sicherung der Verfassungs- und Rechtmäßigkeit des Regierungshandelns berufenen Ressortminister unabhängig voneinander Widerspruch gegen einen Kollegialbeschluß einlegen und im weiteren Verlauf - auch gegen den jeweils anderen "Verfassungsminister" - zusammen mit dem Bundeskanzler diesen Beschluß zu Fall bringen können.

Auch diese Regelung muß entsprechend den Ausführungen oben sub 6.1. als eine gerade noch zulässige besondere Ausprägung des kollegialen Abstimmungsverfahrens angesehen werden. Dabei wird die Verfassungsmäßigkeit der Regelung noch zusätzlich durch den Umstand gestützt, daß die genannten Ressortminister hierbei auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt sind, also eine gebundene Entscheidung zu treffen haben [239], während der Bundesfinanzminister bei Erhebung seines Widerspruchs nach § 26 I GOBReg (ggf. i.Verb.m. der Bundeshaushaltsordnung) aus seiner finanzpolitischen, einer durchgehenden Normierung entzogenen Verantwortung heraus handelt und dabei eine Ermessensentscheidung trifft. Verhindern somit der Bundeskanzler und einer der "Verfassungsminister" einen Kollegialbeschluß nach § 26 II GOBReg mit der einzig zulässigen Begründung, dieser Beschluß sei rechtswidrig, so wäre - anders als im Falle des § 26 I GOBReg - die damit aufgeworfene reine Rechtsfrage einer Entscheidung durch das Bundesverfassungsgericht im sog. Organstreitverfahren nach Art. 93 I Nr. 1 GG zwischen der den Beschluß tragenden Mehrheit der Regierungsmitglieder einerseits und dem Bundeskanzler sowie dem widersprechenden Bundesminister andererseits zugänglich; § 26 II GOBReg beinhaltet damit nur ein Vorprüfungsverfahren für eine Rechtsfrage; die selbstverständliche, nach Art. 20 III GG für alle Teilorgane im Regierungsbereich geltende Rechtsbindung wird dadurch nicht beeinträchtigt, sondern soll vielmehr durch § 26 II GOBReg zusätzlich gesichert werden, noch bevor das jeweilige Vorhaben den Regierungsbereich verläßt [240].

7. DER WEG ZUM KOLLEGIALBESCHLUSS DER BUNDESREGIERUNG

Mit den zuletzt unter 6. dargestellten Sonderrechten einzelner Regierungsmitglieder hat sich die Blickrichtung auf die Institution "Regierungskollegium" in dieser Arbeit geändert:
Wurde zunächst unter 4. das Kollegium von außen her, d.h. von den anderen denkbaren selbständigen Entscheidungsträgern im Regierungsbereich, dem Bundeskanzler und den einzelnen Bundesministern aus betrachtet und blieb es bei Überprüfung seiner einzelnen Kompetenzen unter 5. als nach außen geschlossen handelnde Einheit im Mittelpunkt des Interesses, so wurde unter 6. bereits deutlich, daß das Kabinett ja dieselben Teilorgane in sich vereinigt, die als selbständige Entscheidungsträger mit anderen Kompetenzen neben ihm stehen. Dabei kann die abschließende Beschlußfassung wenigstens im Normalfall noch als echtes Kollektivphänomen begriffen werden, bei der das einzelne Regierungsmitglied angesichts der Homogenität der Beteiligungsrechte völlig im Kollegium aufgeht, soweit ihm nicht ausnahmsweise die unter 6. behandelten Sonderrechte zustehen. Dagegen sind die Vorstufen der Beschlußfassung, die Schaffung des Beschlußgegenstandes, nie eine kollektive Leistung; die Initiative geht hier wie in jedem aus mehreren natürlichen Personen gebildeten Verband notwendig vom einzelnen Mitglied aus. Besonders deutlich wird dies am Beispiel der vornehmsten Kollegialkompetenz der Bundesregierung, der Gesetzesinitiative: Das umfangreiche Regelwerk, das in einem Gesetzentwurf üblicherweise enthalten ist, entsteht nicht gleichsam von selbst in einer allgemeinen Diskussion im Kabinett; das Kabinett kann hierbei vielmehr nur über einen von einem Mitglied vorgelegten Entwurf durch Billigung, Ablehnung oder Änderung befinden, wobei auch ein etwaiger Änderungsvorschlag notwendig von einem einzelnen ausgeht.

Damit stellt sich die Frage nach dem Zugang zum Kollegium:
Kann jedes Regierungsmitglied jede beliebige unter die Kollegialkompetenz fallende Angelegenheit jederzeit dem Kabinett zur Beschlußfassung unterbreiten, oder gibt es hierfür rechtliche Beschränkungen?

7.1. Das Initiativrecht der Ressortminister

Hierbei muß berücksichtigt werden, daß das deutsche Verfassungsrecht Ressort-, Kanzler- und Kabinettsprinzip miteinander verbindet, was nicht ohne Folge für den Zugang zum Kollegium bleiben kann.

Dabei soll im folgenden von der Position des Ressortministers ausgegangen werden, in dessen Geschäftsbereich ein Vorhaben fachlich fällt, zu dessen Realisierung nach der Kompetenzordnung im Regierungsbereich ein Kollegialbeschluß - z.B. eine Gesetzesinitiative - nötig ist. Dieser Ausgangspunkt bietet sich an, weil er den Normalfall der Staatspraxis betrifft, daß derjenige Ressortminister die Initiative ergreift, der fachlich mit der betreffenden Materie befaßt ist und in seinem Behörden-"unterbau" über die personellen und sächlichen Mittel verfügt, die nötigen Vorarbeiten sachverständig zu leisten.

7.1.1. Das Spannungsverhältnis zwischen Ressortleitung und Gleichrang der Bundesminister

Anders als etwa in der Schweiz, wo die Regierung eindeutig vom Kollegium her konzipiert und das aus gleichberechtigten Mitgliedern bestehende Regierungskollegium, der Bundesrat, ausdrücklich in Art. 95 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. 5. 1874 als "oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft" [241] ausgewiesen ist, so daß die auch dort durch die Zunahme des Geschäftsanfalls erforderlich gewordene Errichtung von Ministerien ("Departemente") und deren Verteilung auf die einzelnen Bundesräte nur internen Charakter hatte, bis eine förmliche Verfassungsänderung (Art. 103) 1914 erst die gesetzliche Schaffung echter Außenzuständigkeiten dieser Departemente ermöglichte [242], geht die Konzeption des Grundgesetzes von Anfang an dahin, daß der einzelne Bundesminister sowohl Mitglied des Kollegiums der Bundesregierung (Art. 62 GG) als auch eigenverantwortlicher Leiter seines Geschäftsbereichs (Art. 65 S. 2 GG) ist. Der Ressortminister ist da-

mit die "Gelenkstelle zwischen politischer Willensbildung der Regierung und in der Regierung und administrativer Lenkung und Ausführung im Ressort" [243]. Ein echter "Bundesminister ohne Geschäftsbereich", der auf die Mitgliedschaft im Kollegium beschränkt wäre, ist damit verfassungsrechtlich zwar nicht ausgeschlossen, aber systemwidrig, und in der Tat sind bislang allenfalls "Bundesminister für besondere Aufgaben" berufen worden, die neben ihrer Mitgliedschaft im Kabinett zwar kein eigenes Ministerium zu leiten hatten, aber doch immerhin mit einer besonderen - meist Koordinierungs- - Aufgabe betraut waren [244], wie der Koordinierung der Sicherheitspolitik (Bundesminister Krone 1961 - 1965), der Koordinierung der inneren Reformpolitik (Bundesminister Maihofer 1972 - 1974) oder der Verhandlungsführung und Koordinierung in der Ostpolitik (Bundesminister Bahr 1972 - 1974), während in den übrigen Fällen nur eine Rangerhöhung des Chefs des Bundeskanzleramts beabsichtigt war (Ludger Westrick 1964 - 1966, Horst Ehmke 1969 - 1972). Andererseits ist ein Ministeramt außerhalb der Bundesregierung, also die selbständige Leitung eines Geschäftsbereichs ohne Kabinettsmitgliedschaft, durch Art. 62, 65 S. 2 GG ausgeschlossen [245].

Wenn auch Art. 65 S. 2 GG - wie oben sub 4.2. ausgeführt - dem Ressortminister in Angelegenheiten seines Geschäftsbereichs eine echte Entscheidungsbefugnis nur einräumt, soweit nicht Grundgesetz, einfaches Bundesgesetz oder Regierungs-Geschäftsordnung die Entscheidung dem Kollegium zuweisen, so ergibt doch die dargestellte Zwitterstellung des Ressortministers bei systematischer Interpretation, daß nur der jeweilige Fachminister und nicht irgendein beliebiger Minister eine Materie dem Kabinett zur Entscheidung unterbreiten kann, die fachlich in seinen Geschäftsbereich fällt, zu deren Entscheidung aber seine Einzelkompetenz eindeutig nicht hinreicht [246].

Andererseits würde das für das Regierungskollegium im weit stärkeren Maße als für das moderne, parteienstaatliche Parlament kennzeichnende Element gemeinsamer Beratung (vgl. oben sub 2.2.) verkürzt, wenn das Kabinett bloße "Abstimmungsmaschine" für fixierte

Ressortanträge wäre: Die für viele Kollegialkompetenzen nach dem Grundgesetz - z.B. für die Gesetzesinitiative - oben sub 5. als grundlegend erkannte Funktion der Integration der Parlamentsmehrheit könnte vom Kabinett nicht wahrgenommen werden, wenn es den jeweils vorlegenden Ressortminister nur unterstützen oder niederstimmen könnte [247]; die Eigenständigkeit der Regierung gegenüber dem Parlament und seinen Ausschüssen im parlamentarischen Regierungssystem rechtfertigt sich hier ja gerade dadurch, daß die kollegiale Regierung im Wege des Kompromisses die in sie hineinreichenden parlamentarischen Strömungen vorab zum Ausgleich bringen, damit die Verwirklichung eines einheitlichen Regierungsprogrammes durch das Parlament sicherstellen und so letztlich ihre parlamentarische Mehrheit erhalten soll. Dies kann aber nur gelingen, wenn in der kollegialen Beratung auch die übrigen Regierungsmitglieder - nun nicht als Fachminister, sondern als politische Führungskräfte des Regierungs"lagers" - Änderungsanträge zur Beschlußvorlage des Ressorts einbringen können [248].

Dasselbe gilt aber auch für die andere, eher technische Kollegialfunktion der Koordination der Verwaltungstätigkeit, wie sie insbesondere in Art. 65 S. 3 GG zum Ausdruck kommt:
Sind mehrere Ressortminister "einvernehmlich" zur Entscheidung in einer ressortübergreifenden Frage berufen und können sie sich nicht einigen, so kann das Kabinett seine Schiedsfunktion - wie irgendein Schiedsgericht - sinnvoll in der Regel nur dann erfüllen, wenn es sich nicht einfach auf die Seite eines der streitenden Minister schlägt, sondern vorrangig einen Kompromiß - gleichsam einen Vergleich - zwischen den streitenden Ministern anstrebt, was wiederum ein selbständiges Änderungsantragsrecht der übrigen Regierungsmitglieder voraussetzt.

7.1.2. Selbständiges Antragsrecht des Bundeskanzlers zur kollegialen Behandlung am Ressortminister vorbei ?

Ist damit die Zwitterstellung der Bundesminister als Ressortleiter und Regierungsmitglied dahingehend konkretisiert, daß nur der

jeweilige Ressortminister die Initiative zur kollegialen Behandlung einer Materie seines Geschäftsbereichs ergreifen kann, die übrigen Minister dann aber in der kollegialen Beratung Änderungen der Beschlußvorlage beantragen dürfen, so bleibt die Frage, ob nicht wenigstens für den Bundeskanzler eine Ausnahme gelten muß, oder anders ausgedrückt: Kann der Bundeskanzler am fachlich betroffenen Ressortminister vorbei die Initiative zu kollegialer Beschlußfassung ergreifen, z.B. einen Gesetzesentwurf im Kabinett einbringen, oder kann er wenigstens den Ressortminister hierzu anweisen?

Ausgangspunkt muß auch hier das Grundgesetz sein, aus dessen Art. 65 S. 2 GG allgemein gefolgert wird, daß jeder sachliche Aufgabenbereich der Regierung, also jeder denkbare "Geschäftsbereich" einem Bundesminister zugewiesen werden muß [249]. Das Bundeskanzleramt kann daher nur Hilfsfunktionen bei Erfüllung der dem Kanzler durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen, nicht aber einen sachlichen Geschäftsbereich umfassen; der Bundeskanzler und sein Amt sind somit notwendig "ressortfrei" [250]. An einschlägigen Aufgaben kommen dem Bundeskanzler aber - abgesehen vom Oberbefehl im Verteidigungsfall, Art. 115 b GG - nur die Richtlinienkompetenz nach Art. 65 S. 1 GG sowie die Geschäftsleitung des Kollegiums nach Art. 65 S. 4 GG zu, wobei die Richtlinienkompetenz (nach den Ausführungen oben sub 4.1.) aber als vor dem kollegialen Entscheidungsprozeß liegende allgemeine politische Richtunggebung ohnehin nur eine politische Überzeugungs- und Anregungsaufgabe ohne rechtliche Kompetenzen bezeichnet und als echte Richtlinienbestimmung nur ein negatives Weisungsrecht gegenüber dem einzelnen Minister gibt, während die Geschäftsleitung durch ihren Bezug auf die Geschäftsordnung in Art. 65 S. 4 GG deutlich als eine rein technische Unterstützungsfunktion zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Kollegiums, vergleichbar derjenigen des Bundestags- oder Bundespräsidenten, ausgewiesen ist (vgl. auch unten sub 7.2.). Eine Kompetenz zur Ausarbeitung und Einbringung von Beschlußvorlagen - etwa von Gesetzesentwürfen - für das Bundeskabinett kann für den Bundeskanzler aus seinen dargestellten Aufgaben sicher nicht

hergeleitet werden; ein entsprechendes Vorgehen des Bundeskanzlers - praktisch realisierbar nur unter Zuhilfenahme eines stark erweiterten Bundeskanzleramts - unter Ausschluß des fachlich betroffenen Ressortministers wäre damit ein unzulässiger Eingriff in dessen Geschäftsbereich, ist doch die Kompetenzabgrenzung zwischen Bundeskanzler und Bundesminister in Art. 65 S. 2 GG von der Selbständigkeit der Ressortminister her konzipiert, die von der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers lediglich überlagert wird.

Der Bundeskanzler kann dem Ressortminister aber auch nicht die positive Weisung erteilen, seinerseits eine bestimmte Beschlußvorlage vor das Kollegium zu bringen. Denn - wie bereits unter 4.1.2.2. begründet, gibt der hier allenfalls in Betracht kommende Art. 65 S. 1 GG dem Bundeskanzler höchstens ein negatives, niemals aber ein positives Weisungsrecht, könnte also nur zur Verhinderung einer vom Ressortminister gewünschten Beschlußvorlage durch entsprechende Weisung des Kanzlers führen, wenn Art. 65 S. 1 GG hier insoweit überhaupt anwendbar wäre, wozu noch unten sub 7.2. Stellung genommen werden muß.

Dagegen weist Art. 65 S. 1 GG dem Bundeskanzler unstreitig auch die politische Aufgabe der positiven Richtunggebung im Preuß'schen Sinne zu, und diese Aufgabenstellung ist nicht wie das negative Weisungsrecht auf Ressortministerentscheidungen i.S.d. Art. 65 S. 2 GG beschränkt, sondern wirkt auch auf den Aufgabenbereich des Kollegiums, ja sogar des Parlaments ein; nur gibt diese Aufgabenzuweisung dem Bundeskanzler keine rechtlichen Befugnisse gegenüber den anderen Teilorganen im Regierungsbereich.

Daraus folgt: Dem Bundeskanzler ist es nicht nur erlaubt, sondern im Sinne politischer Richtunggebung nach Art. 65 S. 1 GG sogar aufgegeben, Initiativen der fachlich betroffenen Ressortminister auch in Richtung auf eine kollegiale Beschlußfassung anzuregen, wo der Weg zur Verwirklichung eines politischen Ziels nach der Kompetenzordnung über das Regierungskollegium führt, wie insbe-

sondere bei der Gesetzesinitiative. Hierzu kann er sich natürlich auch der technischen Möglichkeiten des Bundeskanzleramts bedienen. Und in der Tat ist die Berichtspflicht der einzelnen Ressortminister nach § 3 GOBReg inzwischen derart formalisiert, daß die Ressorts allmonatlich auf nach Vorhabensarten eingeteilten einheitlichen Datenblättern dem Bundeskanzleramt einen aktuellen Überblick durch Voranmeldung ihrer Vorhaben geben [251].

Im Bundeskanzleramt werden diese Datenblätter natürlich auch im Hinblick auf den vom Planungsstab betreuten Zeitplan zur Verwirklichung des Regierungsprogramms ausgewertet, was den Bundeskanzler auch praktisch instandsetzt, die nach seiner Einschätzung hierzu erforderlichen Initiativen, insbesondere Gesetzesentwürfe, bei dem zuständigen Ressortminister zur Einbringung im Kabinett "anzumahnen". Mehr als diese politische Anregung kann der Bundeskanzler hier freilich nicht geben; er darf nach dem eingangs Gesagten insbesondere nicht eine Beschlußvorlage selbst erstellen lassen oder einen Referentenentwurf aus dem betroffenen Ressort gegen den Willen des Ressortministers dem Kabinett zur Beschlußfassung vorlegen. Der Zugang zum Kabinett als Beschlußkörper steht somit nur dem Ressortminister offen; hat dieser die Initiative jedoch einmal ergriffen, so setzt sich im weiteren die kollegiale Struktur des Kabinetts durch, so daß zur Beschlußvorlage jedes Regierungsmitglied - und damit natürlich auch der Bundeskanzler - Änderungsvorschläge unterbreiten darf, über die notfalls abzustimmen ist, wenn kein Konsens zustande kommt.

7.1.3. Beteiligung weiterer Ressortminister aufgrund von Querschnittsaufgaben bei der Initiative

Das alleinige Initiativrecht des sachlich zuständigen Ressortministers zur Herbeiführung eines von der Kompetenzordnung erforderten Kabinettsbeschlusses erleidet in der Regierungspraxis dadurch scheinbare Ausnahmen, daß in mehreren Kabinettsbeschlüssen dem federführenden Minister eine vorgezogene Beteiligung bestimm-

ter Kollegen auferlegt ist, bevor er eine Beschlußvorlage im Kabinett einbringen darf.

7.1.3.1. Vorgezogene Beteiligung nach §§ 22, 37, 62, 74, 76, GGO II bei Beschlußvorlagen nach § 15 I GOBReg

Der wichtigste Kabinettsbeschluß dieser Art ist derjenige vom 1. 8. 1958, mit dem der inzwischen mehrfach geänderte "Besondere Teil" der "Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien" (GGO II) verabschiedet worden ist [252]. Anders als der "Allgemeine Teil" (GGO I), der den inneren Dienstbetrieb der Ministerien regelt, behandelt er den Verkehr zwischen den Bundesministerien untereinander und zu den obersten Bundesorganen außerhalb des Regierungsbereichs sowie die Vorbereitung notwendiger Kabinettsbeschlüsse und deren Verkündung. Die GGO II versteht sich dabei nicht als Geschäftsordnung des Kollegiums i.S.d. Art. 65 S. 4 GG - sie ist auch offenbar nicht dem Bundespräsidenten zur Genehmigung vorgelegt worden -; sie kann aber auch nicht als allgemeine Verwaltungsvorschrift i.S.d. Art. 86 S. 1 GG angesehen werden, weil sich die dort begründete Kollegialkompetenz nur auf den verwaltungsmäßigen Vollzug von Bundesgesetzen und nicht auch auf den hier in Rede stehenden engeren Regierungsbereich bezieht (vgl. oben sub 5.1.4.). Vielmehr handelt es sich hier um eine Verständigung der Bundesminister untereinander und um eine gemeinschaftliche interne Dienstanweisung der Ressortchefs an ihre jeweiligen Ministerien in Ausübung ihrer - insoweit anders als im Bereich der Kollegialkompetenz des Art. 86 S. 1 GG - uneingeschränkten Organisationsgewalt [253]. Die GGO II kann somit - anders als die Geschäftsordnung der Bundesregierung - die verfassungsmäßige Kompetenzordnung auch nicht wirksam ergänzen, sondern nur die interne technische Anwendung des geltenden Rechts regeln.

Ob sie sich in diesen Grenzen hält, ist im folgenden zu prüfen:

§ 22 I GGO II verpflichtet das jeweils federführende Bundesministerium, in dessen Geschäftsbereich der zu behandelnde Gegen-

stand seinem fachlichen Inhalt nach primär fällt, bereits zu den Vorarbeiten zu Gesetzentwürfen die "beteiligten Ministerien" zuzuziehen. Wie die Einzelbeispiele in § 22 II GGO II zeigen, ist damit nicht so sehr der Fall gemeint, daß die betreffende Gesetzesmaterie von ihrem fachlichen Gehalt her an der Grenze mehrerer Ressorts angesiedelt ist - z.B. im Grenzbereich zwischen Währungs- und Konjunkturpolitik -; hier versteht es sich ohnehin von selbst, daß es einen zuständigen Minister eben nicht gibt, so daß die solcherart beteiligten Ressortminister - in unserem Beispiel die Bundesminister der Finanzen und für Wirtschaft - das Initiativrecht im Kollegium und die erforderlichen Vorarbeiten grundsätzlich einvernehmlich wahrzunehmen haben.

Vielmehr zielt § 22 GGO II besonders auf die Beteiligung derjenigen Bundesminister ab, die mit sog. Querschnittsaufgaben betraut sind, die in jedem Ressort regelmäßig virulent werden:
So hat etwa der Bundesminister der Justiz die Aufgabe, die Rechtsetzungsakte aller Ressorts zur Sicherung der Einheitlichkeit und Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung auf ihre "Rechtsförmlichkeit" hin zu überprüfen. Daß der Bundeskanzler in Ausübung seiner in Art. 64 I GG angelegten Organisationsgewalt bei Schaffung und Abgrenzung der Geschäftsbereiche nicht nur Fachaufgaben, sondern auch Querschnittsaufgaben in einzelnen Ressorts zusammenfassen kann, ist dabei unbestritten, da eine entsprechende Beschränkung der Organisationsgewalt in der Verfassung nicht zu finden ist. Vielmehr gibt das Grundgesetz selbst in Art. 65 S. 3 GG zu erkennen, daß es jedenfalls die gemeinschaftliche Zuständigkeit mehrerer Ressortminister nicht generell ausschließen will, weil sonst die Kollegialkompetenz für Meinungsverschiedenheiten zwischen diesen keinen Anwendungsbereich hätte.

Bei entsprechender Ressortverteilung ist daher der fachlich federführende Bundesminister bereits nach der Verfassung in Verbindung mit dem betreffenden Organisationserlaß des Bundeskanzlers zur einvernehmlichen Findung der zu treffenden Entscheidung zusammen mit den mit einschlägigen Querschnittsaufgaben betrauten Minister-

kollegen verpflichtet, weil ihm zur alleinigen Regelung die Kompetenz fehlt.

Wo es dagegen - wie in § 22 GGO II - nicht um echte, aus dem Regierungsbereich hinaus gerichtete Entscheidungen, sondern "nur" um Initiativen in Richtung auf das zur Entscheidung berufene Kabinett geht, folgt aus der vom Bundeskanzler geschaffenen Aufgabenverteilung zunächst mit Sicherheit nur die in § 22 I und II GGO II auch allein angesprochene vorherige Beteiligungspflicht; § 22 I und II GGO II ist damit verfassungsgemäß, soweit er mit den Organisationserlassen des Bundeskanzlers übereinstimmt.

Sicher ist weiter, daß der solcherart zu beteiligende Minister selbst eine ansonsten für ihn ressortfremde Beschlußvorlage nicht dem Kabinett unterbreiten kann, weil er damit die ihm anvertraute Querschnittsaufgabe in Richtung auf eine volle Sachaufgabe hin überschreiten würde: Der Bundesminister der Justiz könnte also sicher nicht etwa den Entwurf eines Wirtschaftsgesetzes im Kabinett einbringen mit der Begründung, er sei schließlich für die Rechtsförmlichkeit auch dieses Gesetzes verantwortlich.

Andererseits kann der fachlich federführende Minister seinen Gesetzentwurf dann allein im Kabinett einbringen, wenn die notwendig beteiligten anderen Ressortminister sich dagegen ausgesprochen haben. Dies ergibt schon ein Vergleich mit der Rechtslage im vorweg erörterten Fall einer Gesetzesmaterie in fachlicher Grenzlage zwischen den Ressorts: Hier, wo mehrere Minister vollinhaltlich - und nicht nur über eine Querschnittsaufgabe - mit derselben Materie befaßt sind, steht fest, daß diese grundsätzlich nur einvernehmlich die Initiative im Kabinett ergreifen könnten; können sie sich hierüber nicht einigen, so liegt zweifellos eine Meinungsverschiedenheit i.S.d. Art. 65 S. 3 GG vor, so daß jeder der fachlich beteiligten Minister über die Brücke dieser weiteren Kollegialkompetenz auch gegen den Widerstand des anderen seinen Gesetzentwurf dem Regierungskollegium zur Beschlußfassung unterbreiten kann.

Dies muß dann aber erst recht für den fachlich federführenden Ressortminister im Verhältnis zu seinen nur über Querschnittsaufgaben beteiligten Kollegen gelten. (Davon geht auch die Bundesregierung in ständiger Übung aus, wie die Regelung des § 26 GOBReg zeigt: Das dort für zwei ausgewählte Querschnittsaufgaben - Haushalt und Sicherung der Verfassungsmäßigkeit - normierte Widerspruchsrecht gegen Kollegialbeschlüsse wäre überflüssig, wenn die hier angesprochenen Minister ihrem fachlich federführenden Kollegen bereits vorab den Zugang zum Kollegium versperren könnten.)

§ 22 GGO II hält sich somit exakt an die verfassungsrechtlichen Gegebenheiten, wenn er eine Zuziehung der beteiligten Minister bereits im Vorfeld der Kabinettsvorlage vorsieht: Weder mehr (ein Vetorecht) noch weniger (eine Unterrichtung erst in der Kabinettssitzung) wäre verfassungskonform. § 37 I GGO II gibt hierzu noch eine technische Ergänzung, indem er dem federführenden Ressort auferlegt, im Anschreiben zur Kabinettsvorlage die übrigen Regierungsmitglieder (durch Vermittlung des Bundeskanzleramts) über die Durchführung der Beteiligung anderer Ressorts, gegebenenfalls unter kurzer Wiedergabe von deren abweichender Auffassung, zu informieren.

Was damit für die Gesetzesvorlagen ausgeführt worden ist, gilt natürlich auch für alle anderen Ressortvorhaben, zu deren Verwirklichung ein Kabinettsbeschluß nötig ist; die GGO II überträgt denn auch die Regelung des § 22 in § 62 auf nach Art. 80 I GG i.Verb.m. dem ermächtigenden Gesetz erforderliche Kabinettsvorlagen von Verordnungsentwürfen sowie in § 74 auf die nach Art. 86 S. 1 GG erforderlichen Vorlagen für Allgemeine Verwaltungsvorschriften. Der entsprechenden Vorbereitung einer Kabinettsvorlage kann auch die Ausdehnung der Regelung des § 22 GGO II auf zwischenstaatliche Vertragsverhandlungen in § 76 I GGO II dienen, wenn die Verhandlungen auf einen völkerrechtlichen Vertrag i.S.d. Art. 59 II GG zielen, für dessen Ratifikation es einer Gesetzesinitiative des Regierungskollegiums bedarf, oder ein bloßes Regierungsabkommen betreffen, an dessen Zustandekommen deutscherseits mehrere Fachminister kon-

trovers i.S.d. Art. 65 S. 3 GG beteiligt sind.

7.1.3.2. Vorgezogene Beteiligung bei Beschlußvorlagen nach § 15 II lit. a GOBReg

Aber auch für die personalpolitischen Entscheidungen des Bundeskabinetts nach § 15 II lit. a GOBReg ist teilweise eine entsprechende vorgezogene Beteiligung von Ressortministern mit Querschnittsaufgaben vorgesehen: Aufgrund eines Kabinettsbeschlusses vom 11. 10. 1967 sind alle Ernennungsvorschläge für Bundesbeamte über die Besoldungsgruppe B 5 hinaus, d.h. für die Ministerialbürokratie erstmals der Beförderungsvorschlag zum Ministerialdirigenten (B 6), vor der Kabinettsvorlage dem Bundesminister des Innern aus laufbahnrechtlicher und nach ständiger Übung außerdem dem Bundesminister der Finanzen aus haushaltswirtschaftlicher Sicht zur Mitprüfung zuzuleiten [254].

Der Ernennungsvorschlag geht dabei von der jeweiligen obersten Dienstbehörde, also von demjenigen Bundesminister aus, zu dessen Geschäftsbereich der zu ernennende Beamte schon gehört oder künftig gehören soll.

Kröger hält die vorgezogene Beteiligung des Bundesministers des Innern hier ausdrücklich für verfassungswidrig, weil damit in die Organisationsgewalt des einzelnen Ressortministers für seinen Geschäftsbereich eingebrochen werde, ohne daß das Grundgesetz dem Innenminister eine einschlägige, ihn über seine Kollegen heraushebende parlamentarische Verantwortlichkeit zuweise [255]. Er übersieht dabei jedoch, daß es einer solchen gesteigerten Verantwortlichkeit gar nicht bedarf, da die Bundesminister des Innern bzw. der Finanzen hier lediglich im Rahmen ihrer regulären Ressortverantwortlichkeit für die Querschnittsaufgaben "Vollzug des Laufbahnrechts" bzw. "Haushaltsvollzug" tätig werden, die ihnen durch Organisationsakt des Bundeskanzlers zugewiesen sind und sie insoweit bei den in Rede stehenden Agenden neben, nicht über die jeweilige oberste Dienstbehörde stellen.

Beschränkt auf den durch die Querschnittsaufgaben bezeichneten Ausschnitt aus der Ernennungsproblematik fällt diese damit in die gemeinschaftliche Zuständigkeit der beteiligten Ressorts, die Initiative verbleibt nach den auch hier gültigen Ausführungen oben sub 7.3.1. bei der obersten Dienstbehörde wegen der ihr allein zukommenden umfassenden Zuständigkeit; die übrigen beteiligten Minister können sie nicht verhindern, wohl aber ihre aufgabenspezifischen Bedenken bereits im Vorfeld der Beschlußvorlage wie auch im Kabinett vorbringen. (Daß der Bundesminister des Innern - wie ja auch der Justizminister - nach § 26 II GOBReg wegen Unvereinbarkeit der Ernennung mit geltendem - z.B. Laufbahn- - Recht Widerspruch einlegen könnte, beruht nicht auf ihrer eben dargestellten einfachen Ressortbeteiligung, sondern auf der unter 6. erörterten besonderen Ausgestaltung des kollegialen Abstimmungsverfahrens.)

Der Kabinettsbeschluß vom 11. 10. 1967 ist damit nicht verfassungswidrig, sondern stellt lediglich die von der Verfassung in Verbindung mit der gegenwärtigen Ressorteinteilung ohnehin schon gebotene rechtzeitige Beteiligung des mit einschlägigen Querschnittsaufgaben betrauten Bundesministers des Innern sicher, die der Bundesminister der Finanzen seit jeher ohne entsprechenden feststellbaren Kabinettsbeschluß als selbstverständlich für sich in Anspruch nimmt.

7.2. Verhinderung von Kabinettsbeschlüssen durch den Bundeskanzler ?

Bereits oben ist unter 7.1.2. festgehalten worden, daß die positive Initiative für Beschlußvorlagen zum Kabinett nur dem oder den fachlich für die jeweilige Materie zuständigen Ressortministern, nicht aber auch dem Bundeskanzler zukommt, daß letzterer aber andererseits aufgrund seiner politischen Aufgabe der Richtunggebung (Art. 65 S. 1 GG) wie der betroffene Ressortminister jede Frage dem Kabinett zur bloßen Beratung unterbreiten kann,

wenn nur die bindende Entscheidung bei dem primär hierzu berufenen Verfassungsorgan verbleibt (vgl. auch schon oben sub 5.2.2.3.).

Damit ist nur noch die Frage offen, ob der Bundeskanzler nicht wenigstens die Beschlußvorlage eines Ressortministers autoritativ "abblocken" kann, wenn sie nach seiner Meinung seinem Regierungsprogramm widerspricht, um so zu verhindern, daß er von seinen Ministern in einer Sachentscheidung überstimmt wird. Als rechtliche Grundlage für eine solche Befugnis kommen die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers nach Art. 65 S. 1 GG und die Geschäftsleitungskompetenz nach Art. 65 S. 4 GG in Betracht.

7.2.1. Die Richtlinienkompetenz (Art. 65 S. 1 GG) als Grundlage?

Wenden wir uns zunächst der Richtlinienkompetenz zu:
Da vorliegend ein echter Eingriff des Bundeskanzlers in ein vom fachlich zuständigen Ressortminister initiiertes laufendes kollegiales Beschlußverfahren rechtlich begründet werden soll, reicht die in Art. 65 S. 1 GG enthaltene Kompetenz der politischen Richtunggebung als - wenn auch hinsichtlich der Zielgruppen umfassende - bloße Aufgabenzuweisung nicht hin, da sie dem Kanzler nur die Möglichkeit gibt, das Regierungskollegium - wie übrigens auch die Parlamentsmehrheit - durch politische Anregungen und Überzeugunsarbeit zu führen, nicht aber ihm Weisungen zu erteilen (vgl. oben sub 4.1.2.1.).

Die andere Komponente der Richtlinienkompetenz, die Richtlinienbestimmung im engeren Sinne, gibt dem Bundeskanzler dagegen nach den Ausführungen oben sub 4.1.2.2. ein echtes, wenn auch auf die Verhinderung von Rechtsakten beschränktes, also negatives Weisungsrecht, wie es inhaltlich in unserem Zusammenhang ausreichen würde. Jedoch bezieht sich dieses Weisungsrecht ausschließlich auf den Bereich des Art. 65 S. 2 GG und damit auf Entscheidungen der Einzelminister, nicht auch des Kabinetts, wie insbesondere die Entstehungsgeschichte der Norm mit ihrer ursprünglichen Aufteilung

des Regelungsgehalts des Art. 65 GG auf zwei getrennte Artikel eindrucksvoll belegt (vgl. oben sub 3.3.2.).

Nun wäre in der Tat zur Verhinderung eines dem Kanzler unliebsamen Kabinettsbeschlusses ja keine Weisung an das Kollegium nötig, die Abstimmung zu unterlassen; es würde vielmehr genügen, wenn der Kanzler den federführenden Minister anwiese, seine Beschlußvorlage nicht einzubringen bzw. zurückzuziehen, womit wegen des ausschließlichen Initiativrechts des Ressortministers (vgl. oben sub 7.1.) einer kollegialen Beschlußfassung ohnehin der Boden entzogen wäre.

Die Frage geht daher zugespitzt darauf hin, ob eine solche Weisung nicht doch aus dem Rahmen der Richtlinienbestimmung im Delbrück'schen Sinn fällt, obwohl sie im hierfür grundsätzlich zugänglichen Zwei-Personen-Verhältnis Kanzler-Einzelminister erfolgt. Hierbei muß von der Funktion ausgegangen werden, die für die Einführung dieses Weisungsrechts in Weimar und seine Übernahme in Bonn bei gleichzeitiger Konstituierung einer kollegialen Regierung maßgeblich war: Während man für die bedeutendsten Staatsleitungsakte im Regierungsbereich die Entscheidungszuständigkeit des Kollegiums vorsah, dem man getrost selbst dabei aufgrund seiner umfassenden Zusammensetzung die Integration der Parlamentsmehrheit und die Koordination der verschiedenen Verwaltungszweige überlassen konnte, war die Koordinationsfunktion auf dem weiten Feld der vornehmlich exekutiven und weniger gubernativen Einzelentscheidungen, die den jeweiligen Ressortministern zugewiesen sein sollten, nicht von vorneherein gesichert.

Um hier ein Auseinanderlaufen der Entscheidungspraxis der einzelnen Minister zu verhindern, ist auf Antrag v. Delbrücks das negative Weisungsrecht geschaffen worden. Anders als die politische Aufgabenzuweisung der Richtunggebung hatte damit die Komponente des negativen Weisungsrechts von Anfang an nur eine Lückenbüßerfunktion für die Fälle, in denen die Entscheidung eines einzelnen Regierungsmitglieds den Regierungsbereich verlassen sollte.

Geht es hingegen wie bei der Beschlußvorlage gerade erst um die in-

terne Herbeiführung einer vom gesamten Kabinett getragenen Entscheidung, ist also der Akt des einzelnen Ressortministers gar nicht nach außen hin entscheidender, sondern intern vorbereitender Natur, so ist für das negative Weisungsrecht von seiner Funktion her kein Platz; seine Ausübung würde vielmehr das Regierungskollegium daran hindern, die ihm in besonders hohem Maße zukommende Funktion der Integration und der Koordination in seinem ureigensten Kompetenzbereich (z.B. Gesetzesinitiative) zu erfüllen.

7.2.2. Die Geschäftsleitungskompetenz (Art. 65 S. 4 GG) als Grundlage?

Die Richtlinienkompetenz wird denn auch unmittelbar in der Literatur üblicherweise nicht herangezogen, um ein "Vetorecht" des Bundeskanzlers gegen Kabinettsvorlagen der Ressortminister zu begründen.

Sieht man einmal von Eschenburgs ohne Anhänger gebliebener Maximalposition ab, wonach der Bundeskanzler aufgrund seiner Richtlinienkompetenz sogar ordnungsgemäß zustandegekommene Kabinettsbeschlüsse nachträglich wieder kassieren können soll, womit die Minister entgegen der Konzeption des Grundgesetzes tatsächlich wieder zu Bismarck'schen Staatssekretären degradiert wären [256] (vgl. hierzu schon oben sub 5.2.2.3. a.E.), meinen doch einige Autoren, der Bundeskanzler müsse es erst gar nicht bis zum Beschluß kommen lassen, indem er die Tagesordnung der Kabinettssitzung entsprechend beschränke [257].

Wo dies überhaupt näher begründet wird, wird hierzu jedoch die Geschäftsleitungskompetenz des Bundeskanzlers im Kollegium nach Art. 65 S. 4 GG herangezogen [258]. Art. 65 S. 4 GG weist dabei dem Bundeskanzler sicherlich die Aufgabe zu, die technischen Voraussetzungen für die Kabinettssitzungen zu schaffen, insbesondere auch die Sitzungen einzuberufen und hierfür eine Tagesordnung aufzustellen [259], sowie schließlich, die Sitzungen zu leiten. Da der Kanzler - wie jeder staatliche Amtsträger - an Verfassung und Recht

gebunden ist (Art. 20 III GG), hat zunächst einmal er - vorbehaltlich einer etwaigen verfassungsgerichtlichen Nachprüfung - auch dafür zu sorgen, daß sich das Kabinett nicht mit Dingen beschäftigt, zu deren Behandlung ihm die rechtliche Kompetenz fehlt. Kleinertz folgert nun hieraus, der Kanzler dürfe und müsse durch seine Geschäftsleitung die Erörterung und Beschlußfassung über solche Kabinettsvorlagen verhindern, die seinen Richtlinien widersprechen, weil sie damit die rechtliche Kompetenz des Kollegiums überschritten, und die Einheitlichkeit der Regierungstätigkeit anders nicht gesichert werden könne [260]. Kleinertz, der als "Richtlinien" offensichtlich die vom Kanzler vorgegebene Generalrichtung der Politik und nicht etwa sein oben sub 7.2.1. angesprochenes negatives Weisungsrecht gegenüber dem einzelnen Ressortminister im Auge hat, übersieht damit zweierlei:

Zum einen stehen die vom Kanzler aufgestellten politischen Grundsätze und die vom Kabinett zu treffenden Grundsatzentscheidungen (z.B. Gesetzesinitiative) auf zwei verschiedenen Ebenen [261]; dabei hat - wie oben sub 3.3.2.4. dargestellt - der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates ausdrücklich herausgearbeitet, daß der Kanzler zwar seine "Richtlinien" (= Grundsätze) selbst authentisch interpretieren, also z.B. erklären dürfe, was er unter einer etwa aufgestellen Richtlinie "Sicherung der sozialen Marktwirtschaft" verstehe, damit aber nicht auch autoritativ entscheiden dürfe, ob eine in einer konkreten Situation vom Kabinett zu treffende Grundsatzentscheidung mit seinen Grundsätzen übereinstimme; das Kabinett sei hier vielmehr in seiner Entscheidung frei. "Richtunggebung" ist eben nach der Konzeption des Grundgesetzes politische Führung, nicht verbindliche Weisung wie in einer hierarchischen Beamtenstruktur.

Eine Kompetenzüberschreitung des Kollegiums durch "Richtlinienabweichung" ist also nicht denkbar, ein negatives Weisungsrecht des Bundeskanzlers gegenüber dem Kabinett kann damit auch nicht über den Umweg des Art. 65 S. 4 GG konstruiert werden. Aber auch das zweite, ohnehin nicht primär juristische Argument von Klei-

nertz ist nicht stichhaltig: Gerade das Kollegium kann - anders als der einzelne Ressortminister - durch gegenseitigen Ausgleich der in ihm vertretenen Gruppen- und Ressortinteressen die einheitliche Linie der Regierungspolitik sichern, wobei es unbestreitbar dem Kanzler zufällt, die gemeinsame politische Substanz im Regierungslager aufzuspüren, zu fördern und in die kollegiale Entscheidung einzubringen.

Daß sich die Gewichte im Kabinett mit der Zeit verlagern und sich die politischen Grundlinien der Entscheidungen damit verändern können, unterscheidet die Qualität dieser Entscheidungen nicht wesentlich von denen, die der Bundeskanzler als "Oberminister" allein treffen würde; denn auch bei ihm wäre nicht gewährleistet - ja nicht einmal wünschenswert -, daß er angesichts der wechselnden Herausforderungen der sich ständig verändernden politischen Rahmenbedingungen seinen einmal eingeschlagenen Kurs ohne jede Modifikation durchhalten würde.

Die Geschäftsleitungskompetenz des Bundeskanzlers könnte also, da der von Kleinertz vorgeschlagene Weg nicht gangbar ist, nur dann eine Verhinderung von ansonsten von der Kompetenzordnung gedeckten Kollegialbeschlüssen tragen, wenn sie neben der technischen Leitung und Sicherung der Einhaltung der Geschäftsordnung auch noch die inhaltliche Beherrschung der Tagesordnung umfaßte. Dies würde jedoch den Rahmen einer Geschäftsleitung sprengen, die in Art. 65 S. 4 GG ja deutlich auf den Vollzug der Geschäftsordnung der Bundesregierung abgestellt ist. Zwar regelt diese Geschäftsordnung den Fall nicht, daß einzelne oder mehrere Bundesminister eine Beratung oder Abstimmung über einen Gegenstand herbeiführen wollen, den der Bundeskanzler nicht auf die Tagesordnung des Kabinetts hat setzen lassen und auch nicht für spätere Sitzungen zu berücksichtigen bereit ist. In den Geschäftsordnungen anderer kollegialer Beschlußgremien, wie des Bundestages oder Bundesrates, ist es den Vorsitzenden aufgrund ihrer Geschäftsleitungskompetenz jedoch nirgends erlaubt, die Beratung und Beschlußfassung über einen bestimmten Gegenstand über längere Zeit hinweg zu verhindern [262].

Das Schweigen der Geschäftsordnung der Bundesregierung zu diesem Thema ist wohl nur damit zu erklären, daß man für dieses relativ kleine und homogene Gremium auf eine formalisierte Regelung verzichten zu können glaubte, und kann jedenfalls nicht bedeuten, daß damit der Bundeskanzler freie Hand hätte; denn dies wäre eine Geschäftsleitung neben und nicht nach der Geschäftsordnung, wie sie Art. 65 S. 4 GG verlangt. Ja, selbst wenn es eine Bestimmung in der Geschäftsordnung der Bundesregierung gäbe, die dem Kanzler die unumschränkte Herrschaft über die Tagesordnung einräumen würde, wäre diese wohl verfassungswidrig, weil sie den Kernbereich der Kollegialität aushöhlen würde. Dabei kann nicht unberücksichtigt bleiben, daß das Grundgesetz bei der Regelung der Stellung des Kanzlers im Regierungskollegium den schwächeren Begriff der "Geschäftsleitung" verwendet und nicht etwa von einer Bestimmung der Richtlinien der Kabinettstätigkeit spricht, diese stärkere Formulierung vielmehr nur zur Kennzeichnung des Verhältnisses des Kanzlers zum einzelnen Ressortminister in den Sätzen 1 und 2 desselben Art. 65 GG verwendet; dies kann schwerlich als Zufall abgetan werden.

Der Bundeskanzler darf also eine Initiative des jeweils fachlich zuständigen Ressortministers zur Beschlußfassung des Kabinetts im Bereich der kollegialen Entscheidungskompetenzen nicht verhindern, er kann höchstens unter Hinweis auf seine Geschäftsleitungskompetenz in Verbindung mit § 21 I GOBReg bei der Gestaltung der Tagesordnung die Prioritäten anders setzen und damit die Behandlung einer Kabinettsvorlage kurzzeitig verzögern.

Dabei ist es dem Kanzler natürlich unbenommen, in Wahrnehmung seiner Aufgabe der politischen Richtunggebung den Ressortminister zu bewegen, auf seine Kabinettsvorlage ganz zu verzichten oder sie bis zu einer günstigeren politischen Konstellation zurückzustellen oder nochmals zu überarbeiten, womit er auch unter normalen Umständen Erfolg haben wird [263].

Auch wenn dem Bundeskanzler bei solchen Anregungen gegenüber den

Ministern als äußerstes Druckmittel nach der Verfassung stets die Entlassungsdrohung zu Gebote steht, ist die getroffene Unterscheidung zwischen verbindlicher Weisung und politischer Anleitung doch nicht nur von theoretischer Bedeutung; denn gerade wenn das Kabinett in seiner Zusammensetzung dem Idealtypus des Bindeglieds zwischen der Einheit der politischen Führung des Kanzlers und der Vielheit der in der Parlamentsmehrheit zusammengefaßten politischen Interessen entspricht oder nahekommt, wird die Entlassung des auf seinem Standpunkt beharrenden Ministers häufig keine politisch reale Möglichkeit sein, weil sie den Kanzler der Gefahr aussetzt, seine Parlamentsmehrheit zu verlieren [264]. Ein solcher Konflikt muß dann im Kabinett ausgetragen werden. Gelingt es dem Kanzler dann nicht, die Ministerrunde von der Unvereinbarkeit der Ressortinitiative mit der Generallinie der Regierungspolitik zu überzeugen, und stellt sich gar die Mehrheit hinter den Ressortminister, so sind bereits die Väter des Grundgesetzes davon ausgegangen, daß dem Kanzler politisch nur noch der Rücktritt bleibe[265].

7.3. Exkurs: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für die Schaffung eines Kabinettsamts

Angesichts der zentralen Bedeutung des Regierungskollegiums für Integration und Koordination der materiellen Regierungstätigkeit ist zu Beginn der Siebziger-Jahre verstärkt die Forderung nach einem eigenen Hilfsdienst zur Vorbereitung und Begleitung der Kabinettssitzungen laut geworden, um die es zwar inzwischen ruhiger geworden zu sein scheint, die aber wegen des unveränderten Fortbestands des sachlichen Problems stets wieder virulent werden kann. Die verfassungsrechtlichen Grenzen für die Schaffung solcher kabinettseigenen Hilfsdienste müssen daher in unserem Zusammenhang erörtert werden.

Entscheidende Impulse in diese Richtung sind dabei von einer "Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern" ausgegangen, die in drei Berichten (1969,

Februar 1972, November 1972) auf die Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Regierungsorganisation hingewiesen und im 3. Bericht die Schaffung mehrerer Kabinettsämter erörtert hat [266].

Darin wird zum einen auf die mangelhafte Koordinierung der Regierungstätigkeit im materiellen Sinne, d.h. der zeitlichen Abfolge und der inhaltlichen Abstimmung der einzelnen Gesamtleitungsakte des Kollegiums (Gesetzesinitiativen, Rechtsverordnungen, Haushaltsansätze) hingewiesen: Zwar gibt es hierzu häufig zusammenfassende, auch langfristige Planungen der einzelnen Ressorts, die jedoch notwendigerweise auf den jeweiligen Geschäftsbereich beschränkt bleiben; eine integrierte Gesamtplanung der Bundesregierung, die - unter Berücksichtigung der Ressortinteressen - den Ressortplanungen vorausgehen müßte, ist damit aber ebensowenig erreichbar [267] wie eine Programmbudgetierung als "Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzplanung" [268] über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus. Die Projektgruppe beim Bundesinnenminister schlug zur Erfüllung dieser Aufgaben 1972 ein "Kabinett-(Zentral-)amt für Planung und Organisation" vor [269].

Zum anderen regt die Projektgruppe aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung die organisatorische Zusammenfassung der sog. Querschnittsaufgaben, also "der Handlungsbereiche" an, "die sich aus dem jeweiligen Entscheidungsprozeß ausgliedern und zur allgemeinen Wahrnehmung einer eigenen Einheit zuweisen lassen", wozu eigene Kabinettsämter oder sonstige Zentralbehörden für Personalwesen und für Organisationsdienstleistungen gebildet werden sollen [270].

Soweit mit dem Begriff der "Organisationsdienstleistungen" die rein technische Betreuung der Kabinettstätigkeit (Einberufung der Sitzungen, hierzu nötiger Aktenumlauf, Protokollführung in der Sitzung, Mitteilung der Beschlüsse an andere Verfassungsorgane, z.B. eines beschlossenen Gesetzentwurfs an den Bundesratspräsidenten, Verkündung beschlossener Rechtsverordnungen) angesprochen ist, wird diese seit der Gründerzeit der Bundesrepublik Deutschland vom Bundeskanzleramt erledigt. Unmittelbare Rechts-

grundlage hierfür ist § 7 I GORBReg, wonach der Leiter dieser obersten Bundesbehörde, der "Staatssekretär des Bundeskanzleramtes", "zugleich die Geschäfte eines Staatssekretärs der Bundesregierung" wahrnimmt. Diese Zuordnung zu einer allein den Weisungen des Bundeskanzlers unterliegenden Behörde ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, obwohl nach dem Grundgesetz, das die Organisationsgewalt des Staatsoberhaupts eindeutig beseitigt hat [271], diese aus der "Natur der Sache" grundsätzlich bei denjenigen Staatsorganen liegt, denen auch die zugehörige Sachkompetenz übertragen ist, soweit nicht Sonderregelungen wie Art. 64 GG (Errichtung [272] und Ressortabgrenzung der Bundesministerien durch den Bundeskanzler) oder Art. 86 S. 2 GG (Einrichtung der nachgeordneten Bundesbehörden durch das Regierungskollegium [273]) eingreifen. Denn die technische Betreuung der Kabinettstätigkeit gehört zur Geschäftsleitung der Bundesregierung i.S.d. Art. 65 S. 4 GG, die in dem vom Kabinett durch die Geschäftsordnung als "Verfassungssatzung" [274] gesteckten Rahmen dem Bundeskanzler obliegt (vgl. oben sub 7.2.2.). Dem Kabinett ist damit ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet, den es zugunsten des Bundeskanzlers- und damit auch seines von ihm allein zu organisierenden Hilfsinstruments "Bundeskanzleramt" - ausgefüllt hat. Das Regierungskollegium könnte aber ebensogut durch Änderung der Geschäftsordnung [275] zur Erfüllung dieser technischen Aufgaben ein Kabinettsamt schaffen [276], auf dessen Leitung zwar der Bundeskanzler als "geborener" Vorsitzender der Bundesregierung (im engeren Sinne) ebenfalls maßgeblichen Einfluß hätte, dabei aber - anders als beim Bundeskanzleramt - für wichtigere Leitungsaufgaben durch kollegiale Mitwirkungsrechte beschränkt werden könnte, wie dies beispielsweise in § 8 II GOBRat mit der Verteilung der Leitungsaufgaben zwischen Präsident, Präsidium und Plenum des Bundesrates gegenüber dessen Verwaltung geschehen ist.

Im Hinblick auf eine solche Änderung sind daher keine verfassungsrechtlichen, sondern nur Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte zu berücksichtigen, wozu nur bemerkt werden soll, daß eine Verwaltungsvereinfachung gegenüber der jetzigen Lage damit sicher nicht erreicht

würde.

Wo hingegen von den Reformern nicht technische, sondern fachliche Querschnittsaufgaben wie die haushaltswirtschaftliche oder laufbahnrechtliche Personalplanung oder die Prüfung der Rechtsförmlichkeit der Kabinettsbeschlüsse angesprochen sind, gilt dasselbe wie für eine integrierte Gesamtplanung der Regierungstätigkeit: Das Grundgesetz geht davon aus, daß jeder Fachbereich der Staatstätigkeit einem Bundesminister zugeordnet ist, und sieht in seiner gegenwärtigen Fassung den einzelnen Ressortminister dergestalt als Nahtstelle zwischen Fachverwaltung und politischer Gesamtleitung an, daß dieser nicht nur zum Erlaß der in seiner Kompetenz liegenden fachlichen Entscheidungen, sondern auch zur Vorbereitung jener Gesamtleitungs- (Kabinetts-) Akte berufen ist, für die das Bedürfnis aus seinem fachlichen Geschäftsbereich erwächst (Initiative), bzw. die sein Ressort inhaltlich berühren (Beteiligung aufgrund Querschnittsaufgabe), vgl. oben sub 7.1.

Zumindest für die Errichtung eines "Kabinettsamts für Planung und Organisation" hat dies auch die Projektgruppe beim Bundesminister des Innern anerkannt, die deshalb eine Änderung des Grundgesetzes für erforderlich hält, durch die "dem Kabinett die Kompetenz zur übergeordneten, leitenden Planung und Koordination zugesprochen" [277] würde, da anderenfalls eine verbindliche Planfestlegung durch das Kabinettsamt einen verfassungswidrigen Eingriff in die selbständige Ressortleitung der Bundesminister bedeuten müßte [278].

Damit soll freilich nicht gesagt sein, daß nach geltendem Verfassungsrecht auf jede ressortübergreifende Planung verzichtet werden müßte; soweit sie sich nicht rechtliche Verbindlichkeit für die Ressortminister anmaßt, sondern sich als politische Anregung versteht, gehört sie zur verfassungsmäßigen Aufgabe des Bundeskanzlers, der Politik des Bundes die Richtung zu geben (Art. 65 S. 1 GG).

Als Hilfsinstrument dieser allenfalls influenzierenden, nicht-normativen Planung kommt freilich entsprechend der Kompetenzvertei-

lung im Regierungsbereich nur eine dem Bundeskanzler allein zugeordnete Behörde und nicht ein Kabinettsamt in Betracht; und in der Tat ist auch das Bundeskanzleramt seit Mitte der Sechziger-Jahre zu einer begrenzten Planungs- und Koordinationsstelle ausgebaut worden, die über die allmonatlich eingehenden Datenblätter der Bundesministerien (vgl. schon oben sub 7.1.2.) frühzeitig von den Ressortvorhaben Kenntnis erlangt und nicht zuletzt über regelmäßige Zusammenkünfte der Planungsbeauftragten aller Ministerien im Bundeskanzleramt die Abstimmung der Fachplanungen untereinander fördert [279].

Insoweit dürfte auch die gelegentlich als verfassungspolitisches Argument für die Bildung eines Kabinettsamts ins Feld geführte Befürchtung einer weiteren Stärkung der Stellung des Bundeskanzlers [280] übertrieben sein: Dem Bundeskanzleramt ist ja die normative Planung nach geltendem Verfassungsrecht versagt, und niemand scheint diese Rechtslage gegenwärtig ändern zu wollen; dagegen liefe ein nach entsprechender Verfassungsänderung mit umfassender Planungskompetenz ausgestattetes Kabinettsamt Gefahr, in seiner Alltagsarbeit - trotz der notwendig schwerfälligen Mitverwaltungs- und Kontrollrechte der Bundesminister - sehr schnell in die Abhängigkeit des Bundeskanzlers zu geraten, womit die Stellung der übrigen Regierungsmitglieder gegenüber der jetzigen Situation eher noch geschwächt würde.

8. DIE VERANTWORTLICHKEIT FÜR KOLLEGIALBESCHLÜSSE DER BUNDESREGIERUNG

Die bisherigen Erörterungen haben ergeben, daß die Bundesregierung im engeren Sinne, d.h. das Bundeskabinett, jedenfalls unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten keineswegs ein Schattendasein neben Bundeskanzler und Ressortminister führt, wie nicht selten behauptet wird [281]: Denn überall dort, wo die vom Bundeskanzler vorgegebene Richtung der Politik in verbindliche Entscheidungen umgesetzt werden muß, die über den Regierungsbereich hinauswirken sollen

und sich dabei nicht in eher verwaltungsmäßigen Ressortanordnungen erschöpfen, ist das Regierungskollegium als zentrales Integrations- und Koordinationsinstrument allein zur Entscheidung berufen. Das Bundesverfassungsgericht konnte daher in seinem Urteil vom 25. 5. 1977 zur Notkompetenz des Bundesfinanzministers nach Art. 112 GG das Bundeskabinett zu Recht als dasjenige Verfassungsorgan bezeichnen, das aufgrund seiner "politischen Leitungsaufgabe ... als bestimmendes Organ der Exekutive dem Bundestag gegenübersteht" [282].

Mit der letzten Aussage ist bereits die Frage nach der Verantwortlichkeit für die Kabinettstätigkeit angerührt, die als Korrelat zu den Kollegialkompetenzen zuletzt noch behandelt werden muß.

Dabei sind die parlamentarische (hierzu unter 8.2.) und die rein staatsrechtliche [283] Verantwortlichkeit zu unterscheiden, die letztlich vor dem Verfassungsgericht realisiert wird (hierzu unter 8.1.). Diese für moderne kontinentaleuropäische Verfassungen typische Zweiteilung hat einen klassischen Ausdruck in § 53 der Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919 [284] gefunden, wonach das "Gesamtministerium" durch "parlamentarische oder gerichtliche Mittel" zur Verantwortung gezogen werden konnte.

8.1. Die staatsrechtliche Verantwortlichkeit (zugleich Kritik zu BVerfGE 45,1)

Während Art. 59 WRV [285] noch die Möglichkeit vorgesehen hat, die Mitglieder der Reichsregierung vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich wegen schuldhafter Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes in einem dem Strafprozeß nachgebildeten Verfahren anzuklagen, wobei als "Strafe" der Amtsverlust vorgesehen war, kennt das Grundgesetz als vergleichbares Instrument in Art. 61 nur noch die Anklage des Bundespräsidenten. War die "Ministeranklage" wegen ihres personalen Charakters im Bereich der Kollegialentscheidungen ohnehin auf die Überprüfung des Beitrags der einzelnen Regierungsmitglieder beschränkt, so bedeutet deren

Abschaffung im deutschen Zentralstaat keineswegs, daß die Bundesregierung nicht vor dem Bundesverfassungsgericht für die Verfassungsmäßigkeit ihrer Rechtshandlungen einstehen müßte: Als unmittelbar gegen die Bundesregierung gerichtetes Verfahren kommt hierbei zum einen das Organstreitverfahren nach Art. 93 I Nr. 1 GG in den Fällen in Betracht, wo dem Regierungskollegium von einem anderen Verfassungsorgan oder Organteil vorgeworfen wird, mit seiner Tätigkeit in dessen Kompetenzbereich übergegriffen zu haben; die Entscheidung des Gerichts geht in diesem Verfahren nach § 67 S. 1 BVerfGG auf die Feststellung, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Kabinetts gegen das Grundgesetz verstößt. Aber auch das Verfahren nach Art. 93 I Nr. 3 GG kann sich unmittelbar gegen die Bundesregierung richten: So kann etwa eine Aufsichtsmaßnahme des Bundeskabinetts gegen ein Bundesland nach Art. 84 f. GG oder die Anordnung der Bundesexekution nach Art. 37 GG Gegenstand eines Bund - Länder - Streits in diesem Sinne sein, wobei der Antrag des Landes entgegen dem ersten Anschein des Wortlauts des Art. 93 I Nr. 3 GG nach § 68 BVerfGG nicht gegen den Bund als solchen, sondern unmittelbar gegen die Bundesregierung zu richten wäre, deren Verstoß gegen das Grundgesetz gegebenenfalls auch nach § 69 i. Verb. m. § 67 S. 1 BVerfGG ausdrücklich in der Gerichtsentscheidung festgestellt würde.

Mittelbar können sich noch weitere verfassungsgerichtliche Verfahrensarten gegen die Bundesregierung richten: So könnte z.B. eine Rechtsverordnung der Bundesregierung Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 I Nr. 1 GG oder - bei unmittelbarer gegenwärtiger Selbstbetroffenheit des Beschwerdeführers - einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 I Nr. 4a GG und damit von "objektiven" Verfahren sein, bei denen es die prozessuale Position eines Antragsgegners gar nicht gibt, aber doch indirekt mit Nichtigerklärung einer solchen Verordnung (§§ 78 S. 1, 95 III BVerfGG) über die Frage entschieden würde, ob das Bundeskabinett durch deren Erlaß höherrangiges Recht, insbesondere die Verfassung, verletzt hätte. All diesen Verfahren ist gemeinsam,

daß die Rechtsverletzung nur objektiv und nicht auch subjektiv, d.h. ohne Rücksicht auf menschliches Verschulden überprüft wird. Damit stellt sich im Bereich des aktiven Handelns das Problem der Zurechenbarkeit innerhalb der Regierung gar nicht: Ist eine Entscheidung von der Bundesregierung (im engeren Sinne) getroffen worden, so ist das Regierungskollegium als die aus mehreren Personen zusammengesetzte Einheit staatsrechtlich hierfür verantwortlich, ohne daß es darauf ankäme, ob das Kabinett dabei einvernehmlich oder über einen Mehrheitsbeschluß zu seiner Entscheidung gelangt ist; eine Untersuchung des "Tatbeitrags" der einzelnen Regierungsmitglieder erübrigt sich.

Schwieriger erscheint die Lösung der in § 67 S. 1 BVerfGG ausdrücklich gleichgestellten Fälle, in denen der Verfassungsverstoß in einem Unterlassen liegen soll. Hierher gehört die bereits erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. 5. 1977, die zur Klärung des aufgeworfenen Problems besonders instruktiv ist. Das zugrundeliegende Organstreitverfahren endete mit der gerichtlichen Feststellung, daß nicht nur der Bundesminister der Finanzen (durch positives Tun) das Budget - "Recht des Bundestages aus Art. 110 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 GG verletzt" hat, indem er am Ende des Haushaltsjahres 1973 überplanmäßigen und außerplanmäßigen Geldleistungen des Bundes an bestimmte wirtschaftliche Unternehmungen des Bundes zugestimmt hat, ohne daß die Voraussetzungen des Art. 112 GG (unvorhergesehenes und unabwendbares Bedürfnis) vorgelegen haben, sondern daß auch die Bundesregierung das genannte Budgetrecht des Bundestages verletzt hat, "indem sie es unterlassen hat, für diese Ausgaben die vorherige Ermächtigung des Gesetzgebers einzuholen" [286].

Das Bundesverfassungsgericht stützt dabei die Feststellung gegen den Bundesfinanzminister zutreffend auf die Erwägung, daß seine Notbewilligungskompetenz nach Art. 112 GG gegenüber dem Budgetrecht des Bundestages subsidiär ist [287], Unabweisbarkeit einer Mehrausgabe daher nur vorliegt, wenn diese so eilbedürftig ist, daß die parlamentarische Verabschiedung eines einschlägigen

(auch Ergänzungs- oder Nachtrags-) Haushaltsgesetzes zu spät käme [288].

Die Initiative zu einem solchen Haushaltsgesetz hätte unmittelbar nur von der Bundesregierung (im engeren Sinne) durch einen entsprechenden Kabinettsbeschluß ausgehen können (Art. 76 I, 110 GG; vgl. schon oben sub 5.1.1.3.). Da im vorliegenden Fall die Mehrausgaben nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts [289] nicht so eilbedürftig waren, soll nun die Bundesregierung ihrerseits das Grundgesetz dadurch verletzt haben, daß sie einen solchen Kabinettsbeschluß unterlassen hat. Auch objektive Zurechenbarkeit einer Unterlassung setzt jedoch zwar kein Verschulden, wohl aber die tatsächliche und rechtliche Möglichkeit zum Handeln voraus; anderenfalls würde das Subjekt der Unterlassung ja nicht für diese, sondern für die Ausweglosigkeit seiner Existenz verantwortlich gemacht. Nun konnte die Bundesregierung aber nach den Ausführungen oben sub 7.1. den vom Bundesverfassungsgericht geforderten Haushaltsgesetzentwurf ohne eine entsprechende Beschlußvorlage des hierfür allein initiativberechtigten Ressort- (Finanz-) Ministers genausowenig verabschieden, wie der Bundestag ohne eine solche Initiative der Bundesregierung das entsprechende Haushaltsgesetz verabschieden konnte. War es damit der Bundesregierung ebenso wie dem Bundestag rechtlich unmöglich, durch gemeinsames Handeln dem verfassungswidrigen Vorgehen des Bundesministers der Finanzen zuvorzukommen, so sind sie auch beide gleichermaßen für die "Unterlassung" nicht verantwortlich.

Das Bundesverfassungsgericht entzieht sich dieser Parallele dadurch, daß es das Regierungskollegium einfach für verpflichtet erachtet, geeignete Vorsorge zu treffen, um zu dem verlangten Kabinettsbeschluß zu gelangen, ohne einen Weg dorthin auch nur ansatzweise aufzuzeigen [290]. Es verkennt dabei, daß solchen Vorsorgemaßregeln die Kompetenzordnung des Grundgesetzes selbst entgegensteht, der zufolge das Regierungskollegium - wenngleich als "entscheidendes" Organ von zentraler Bedeutung - neben Bundes-

kanzler und Ressortministern und nicht über ihnen steht, und der Ressortminister als unerläßliche Nahtstelle - und damit auch Nadelöhr - zwischen fachlicher Vorbereitung und politischer Grundsatzentscheidung konzipiert ist.

Das Bundesverfassungsgericht verliert denn auch kein Wort darüber, wer außer dem Finanzminister den Haushaltsgesetzentwurf hätte ausarbeiten und im Kollegium einbringen sollen; dies könnte allenfalls über das Bundeskanzleramt oder ein Kabinettsamt geschehen, für deren entsprechende Ausstattung jedoch nach den nicht nur in dieser Arbeit unter 7.3. aufgeführten Erwägungen eine Verfassungsänderung erforderlich wäre. Das Gericht sieht überhaupt nur das vorgelagerte Problem der Information des Bundeskabinetts über die Tätigkeit des Ressort- (Finanz-) Ministers [291], bleibt aber auch hier die Antwort schuldig, wie sich die übrigen Regierungsmitglieder am Finanzminister vorbei über die Haushaltslage informieren sollen, ohne sich unter Verletzung der Ressortselbständigkeit (Art. 65 S. 2 GG) direkten Zugang zu nachgeordneten Amtsträgern seines Geschäftsbereichs zu verschaffen. Dieses Dilemma wird denn auch mit der unvermittelten Wendung aufgebrochen, die Bundesregierung müsse sich die mangelnde Information durch den Finanzminister wie das Verhalten eines "Verrichtungsgehilfen" zurechnen lassen [292]. Eine solche Zurechnung käme nach den eingangs angestellten Überlegungen jedoch nur in Betracht, wenn auch die hier in Rede stehende Vorbereitung eines Kollegialbeschlusses einschließlich der Einbringung der Beschlußvorlage - so wie das Abstimmungsverhalten bei der anschließenden Beschlußfassung - nach der Verfassung Sache jedes beliebigen Regierungsmitglieds wäre. Doch während für die Beschlußfassung tatsächlich die Bundesregierung als Einheit zuständig und daher sie allein kraft Zurechnung des Verhaltens ihrer zustimmenden Mitglieder, nicht aber irgendein Mitglied staatsrechtlich verantwortlich ist, ist die Vorbereitung des Beschlusses vom Grundgesetz selbst - nicht durch eine interne Übereinkunft des Kollegiums - dem Ressortminister als Verfassungsorgan - nicht als irgendeinem Regierungsmitglied - zugewiesen; für eine Zurechnung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit zum Regierungskollegium ist daher

kein Platz [293]. Das Bundesverfassungsgericht begnügt sich zur Begründung dieser Zurechnung mit dem Hinweis, anders könne "die verfassungsmäßige Ordnung in diesem politisch besonders heiklen und folgenreichen Bereich nicht wirksam aufrechterhalten werden" [294].

Damit wird aber doch letztlich nur die Notwendigkeit ausgedrückt, der Bundestag müsse sich gegen solche Verletzungen seines Budgetrechts aus dem Regierungsbereich (im weiteren Sinne) durch politische Sanktionen wehren können. Dies betrifft jedoch die Frage nach der parlamentarischen Verantwortlichkeit (hierzu sogleich unter 8.2.), die von der vor Gericht zu realisierenden staatsrechtlichen Verantwortlichkeit getrennt werden muß, wie das Bundesverfassungsgericht sogar selbst an anderer Stelle dieses Urteils andeutet [295].

8.2. Die parlamentarische Verantwortlichkeit

Parlamentarische Verantwortlichkeit bedeutet in Großbritannien als dem Mutterland der parlamentarischen Demokratie zuallererst kollektive Verantwortlichkeit der Regierungsmitglieder: "For all that passes in Cabinet ... each member of it who does not resign is absolutely and irretrievably responsible and has no right afterwards to say that he agreed in one case to a compromise while in another he was persuaded by his colleagues" [296]. Diese Rücktrittspflicht [297] des öffentlich von der Regierungslinie abweichenden Ministers ist Ausdruck der Kabinettssolidarität und stärkt zum einen zweifellos die Stellung der Regierung gegenüber dem Parlament, weil es einem "Herausschießen" einzelner Minister durch das Parlament durch äußere Geschlossenheit der Regierung den Boden entzieht. Die Kehrseite hiervon liegt aber darin, daß andererseits jede Niederlage eines Ministers in irgendeiner Sache im Parlament als Niederlage der gesamten Regierung ohne Rücksicht darauf angesehen wird, ob der Minister auf eigene Faust oder mit Billigung des Kabinetts gehandelt hat [298]. In der Logik dieses "parlamentarischen Aspekts der kollektiven Verantwortlichkeit" [299] liegt es begründet, daß die Regierung insgesamt zurücktreten muß, wenn die er-

wähnte parlamentarische Niederlage einen wesentlichen Punkt der Regierungspolitik betrifft.

Dagegen stand in Deutschland, wo die in Großbritannien unbekannte personenbezogene Ministeranklage zur Verwirklichung der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit schon in der konstitutionellen Monarchie Tradition hat [300], auch bei Ausprägung der politischen Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament das einzelne Regierungsmitglied und die Möglichkeit seines Sturzes im Mittelpunkt des Interesses. Dabei spielte sicherlich eine wichtige Rolle, daß bei der schon aus dem Kaiserreich übernommenen Parteienvielfalt der Weimarer Republik stets der Zwang zur Mehr-Parteien-Koalition bestand und eine Kabinettssolidarität nach britischem Muster in der Praxis von vorneherein illusorisch war. (Dies war ja auch der Grund für die von Preuß angeregte Abschwächung des Kabinettsprinzips, vgl. oben sub 3.2.1.)

Die Fixierung auf diesen Teilaspekt der parlamentarischen Verantwortlichkeit beherrschte auch noch die staatsrechtliche Literatur in der Frühzeit der Bundesrepublik Deutschland: Das Grundgesetz hatte bekanntlich die Möglichkeit des Regierungssturzes durch den Bundestag aufgrund der schlechten Weimarer Erfahrungen auf die Person des Bundeskanzlers und das erschwerte Verfahren des konstruktiven Mißtrauensvotums (Art. 67 GG) beschränkt, wobei jede Erledigung des Amtes des Bundeskanzlers nach Art. 69 II GG automatisch auch sämtliche Bundesminister ausscheiden läßt. Die Lehre folgerte hieraus zunächst eine ausschließliche parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers und deutete die in Art. 65 S. 2 GG festgelegte Verantwortung der Bundesminister als bloße Dienstverantwortung gegenüber dem Kanzler [301].

8.2.1. Der Unterschied zwischen der Verantwortlichkeit und ihrer Geltendmachung

Diese Schlußfolgerung beruhte auf einer Gleichsetzung der parlamentarischen Verantwortlichkeit mit dem schärfsten Mittel ihrer

Geltendmachung, der unmittelbaren Entfernung des Regierungsmitglieds aus seinem Amt durch Mißtrauensvotum. Kröger hat in einer Monographie über die Ministerverantwortlichkeit dieses Mißverhältnis klar herausgestellt [302] und betont, parlamentarische Verantwortlichkeit als solche bedeute zunächst nichts anderes als die Pflicht, vor dem Parlament für die Amtsführung Rechenschaft ablegen und sodann für das Ergebnis einstehen zu müssen (praesto esse; Prästationspflicht) [303].

Als Mittel der Geltendmachung dieser Verantwortlichkeit kommt ein ganzes Arsenal von Rechten des Bundestages in Betracht [304]: Hinsichtlich der Rechenschaftspflicht bestehen als Auskunftsmittel das Zitierungsrecht des Art. 43 I GG und das häufig als Ausfluß hieraus behandelte Interpellationsrecht in seiner vielfältigen Ausgestaltung (von der Großen Anfrage nach §§ 105 ff. GOBTag bis zum Auskunftsverlangen nach § 115 GOBTag) sowie als Investigationsmittel das Enquêterecht nach Art. 44 GG und die besonderen Untersuchungsbefugnisse des Verteidigungsausschusses (Art. 45 a II GG), des Wehrbeauftragten (Art. 45 b GG) und neuerdings auch des Petitionsausschusses (Art. 45 c GG i.Verb.m. dem "Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages" vom 10. 7. 1975 [305]).

Betrachtet man diese Palette von Parlamentsrechten, so zeigt zunächst die Regelung des Art. 43 I GG ausdrücklich, daß sich diese Mittel zur Verwirklichung der parlamentarischen Verantwortlichkeit keineswegs alle ausschließlich gegen den Bundeskanzler, sondern zunächst teilweise auch gegen den einzelnen Bundesminister richten, was den Schluß zumindest nahelegt, daß die in Art. 65 S. 2 GG ausgesprochene Verantwortung der Ressortminister für die Leitung ihrer Geschäftsbereiche eine parlamentarische ist. Diese Auffassung steht auch im Einklang mit den Erwägungen des Parlamentarischen Rates, die durchaus nicht auf eine Rückkehr zur rein dienstrechtlichen Verantwortung der (damals beamteten) Ressortleiter (Staatssekretäre der Reichsämter) im Verfassungssystem von 1871 hinzielten [307], und hat sich im Schrifttum inzwischen auch

durchgesetzt [308]. Die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit mündet dabei als politische Verantwortlichkeit freilich letztlich in die umfassende politische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers als des Kreationsorgans im Regierungsbereich: Haben die unmittelbar gegen den einzelnen Bundesminister gerichteten Mittel zur Verwirklichung der Rechenschafts- und Prästationspflicht keinen Erfolg, weil dieser auf seiner vom Bundestag mißbilligten Haltung beharrt, so bleibt es dem Parlament unbenommen, den Kanzler (und mit ihm die gesamte Bundesregierung) auf dem Weg über Art. 67 GG zu stürzen, weil dieser sich nicht rechtzeitig - notfalls über einen Entlassungsvorschlag nach Art. 64 I GG - von seinem Minister distanziert hat. Dies setzt freilich die politische Fähigkeit des Bundestages voraus, durch die absolute Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Kanzler zu küren, was freilich angesichts der durch die Personalisierung der Wahlkämpfe noch verstärkten "Gefolgschaftstreue" der Regierungsparteien gegenüber "ihrem" Kanzler nur bei einem eklatanten Schwund der Kanzlerautorität - möglicherweise gepaart mit einer Koalitionskrise - erwartet werden kann.

Blickt man nun nochmals auf die verschiedenen Realisierungsmöglichkeiten von staatsrechtlicher und parlamentarischer Verantwortlichkeit zurück, so springt ein weiterer wesentlicher Unterschied zwischen beiden ins Auge: Das verfassungsgerichtliche Verfahren endet gegebenenfalls mit der Feststellung eines Verfassungsverstoßes des betroffenen Staatsorgans ohne Rücksicht darauf, ob sich die Person (en) der Amtsinhaber ("Organwalter") zwischenzeitlich geändert hat (haben); das Parlament stürzt hingegen als letztes Mittel die konkrete Regierung, d.h. es wechselt "lediglich" die Personen der Amtsinhaber eines fortbestehenden Staatsorgans aus, so daß es sich von selbst verbietet, auf diesem Wege eine "Regierungsmannschaft" für andere als eigene Fehler zu belangen. Die hier sog. staatsrechtliche Verantwortlichkeit ist nach dem Grundgesetz also amtsbezogen, die parlamentarische dagegen personenbezogen.

Die Abschaffung der Ministeranklage als ein zwar personenbezogenes,

aber doch auf Rechtskontrolle beschränktes Verfahren war somit nach Einführung der umfassenden personenbezogenen parlamentarischen Verantwortlichkeit nur folgerichtig.

8.2.2. Alleinige parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers oder eines Ressortministers für Kabinettsbeschlüsse?

Damit ist immer noch die Frage nach der parlamentarischen Verantwortlichkeit für die Tätigkeit des Regierungskollegiums offen, die im Zusammenhang dieser Arbeit vor allem interessiert.

Dieser Punkt wird in der Literatur häufig mit der lapidaren Bemerkung abgetan, eine Solidarverantwortlichkeit des Kabinetts gegenüber dem Parlament sei der deutschen Verfassungstradition fremd [309]. Daran ist sicher soviel richtig, daß im Gegensatz zum britischen Konzept der Kabinettssolidarität für die deutsche Verfassungstradition bis heute eine klare, auch nach außen wirksame Kompetenzabgrenzung zwischen den einzelnen Entscheidungsträgern im Regierungsbereich kennzeichnend ist und somit eine gemeinsame Verantwortung aller Regierungsmitglieder für die allein vom Bundeskanzler oder einem Ressortminister vorzunehmenden Amtshandlungen systemwidrig wäre.

Daraus ergibt sich zunächst:

a) Allein der Bundeskanzler ist parlamentarisch verantwortlich für das von ihm aufgestellte Regierungsprogramm und für Weisungen an die Ressortminister, mit denen er von diesen beabsichtigte Rechtsakte unterbunden hat (außerdem für seine Entscheidungen als Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt im Verteidigungsfall, Art. 115 b GG);

b) allein der oder - bei notwendig einvernehmlichem Handeln in ressort-übergreifenden Fragen - die handelnden Ressortminister sind zunächst parlamentarisch verantwortlich für die gesamte

Ressorttätigkeit, d.h. für alle den Regierungsbereich verlassenden Rechtsakte, die nicht durch Grundgesetz, Bundesgesetz oder Geschäftsordnung der Bundesregierung dem Regierungskollegium zugewiesen sind, darüber hinaus für die regierungsinterne Wahrnehmung von Querschnittsaufgaben (vgl. oben sub 7.1.3.) und schließlich für die Vorbereitung von Kabinettsvorlagen, da auch diese Tätigkeit nach den Ausführungen unter 7.1. noch unter Art. 65 S. 2 GG fällt, der einzelne Bundesminister also auch hier noch spezifisch als Ressortchef und nicht als beliebiges Regierungsmitglied gefordert ist.

Der dann noch verbleibende Bereich der Regierungstätigkeit, nämlich die Gesamtheit der Kabinettsbeschlüsse, weist bereits bei oberflächlicher Betrachtung nach Voraussetzungen und äußerer Form keine einheitliche Struktur auf, sondern gliedert sich in die beiden großen Gruppen von Beschlüssen aufgrund originärer oder subsidiärer Kollegialkompetenz. Die letztgenannte Gruppe ist identisch mit dem Anwendungsbereich des Art. 65 S. 3 GG: Zu einem Kollegialbeschluß kann es hier nur kommen, wenn sich die mehreren, primär zur gemeinschaftlichen Sachentscheidung berufenen Ressortminister nicht einigen können; dieser Beschluß ist dann zwar für die beteiligten Minister rechtsverbindlich, die so getroffene Entscheidung bleibt aber inhaltlich originäre Ressortangelegenheit, was auch äußerlich übrigens dadurch zum Ausdruck kommt, daß sie gegenüber dem Adressaten - z.B. dem Bürger oder einer nachgeordneten Behörde - lediglich als Akt der beteiligten Ressortchefs, nicht aber der Bundesregierung ausgewiesen wird [310]; denn es soll durch Art. 65 S. 3 GG die Ressortselbständigkeit ja nicht ausgehöhlt, sondern vielmehr in Konfliktsituationen über den Notbehelf eines regierungsinternen "Schiedsspruchs" nur die Handlungsfähigkeit der Regierung sichergestellt werden (vgl. hierzu oben sub 4.2. und 5.1.7.).

Diesen - und nur diesen - Fall scheint E.W. Böckenförde im Auge zu haben, wenn er eine besondere Kabinettsverantwortlichkeit neben der Ministerverantwortlichkeit leugnet [311]; hier trifft auch sein

Argument zu, daß diese Kollegialkompetenz, die lediglich der "ausgleichenden Koordination" diene, die Selbständigkeit der Minister nicht einschränke, sondern für jeden einzelnen Minister sichere [312]. Art. 65 S. 3 GG erweist sich damit als Anhang zu Art. 65 S. 2 GG. Der Folgerung Böckenfördes ist daher zuzustimmen [313], daß die parlamentarische Verantwortlichkeit für die Erledigung primärer Ressortaufgaben auch dann bei den beteiligten Fachministern verbleibt, wenn diese hierzu mangels Einigung intern das Kabinett beanspruchen mußten: Denn rechtlich wird das Verfassungsorgan "Ressortminister" durch den Kabinettsbeschluß zwar ausweglos gebunden, die staatsrechtliche Verantwortlichkeit muß damit nach den oben sub 8.1. angestellten Erwägungen zur Zurechenbarkeit auf das Organ "Bundesregierung" übergehen; politisch verbleibt dem konkreten Amtsinhaber dagegen die Alternative, sich den Kabinettsbeschluß zu eigen zu machen und gegenüber dem Parlament zu vertreten oder von seinem Amt zurückzutreten [314]. Dieser politischen Verantwortlichkeit für die Ressortleitung nach Art. 65 S. 2 GG kann sich der Minister nicht mit dem Eingeständnis entziehen, er habe sich in einer wichtigen Ressortangelegenheit das Gesetz des Handelns von seinen Kabinettskollegen vorschreiben lassen. Hierfür muß der Ressortchef ebenso vor dem Parlament einstehen, wie er unstreitig vom Parlament dafür belangt werden kann, daß sich ein Beamter seines Geschäftsbereichs seiner Führung entzogen hat, indem er gegen die Intention des Ministers und vielleicht ohne sein Wissen irgendeine amtliche Maßnahme getroffen hat [315].

Anders stellen sich die Probleme hingegen bei den originären Kollegialkompetenzen dar [316]: Der einzige, der - soweit ersichtlich - hierauf in der Literatur eingeht, ist Kröger (der freilich die subsidiäre Kollegialkompetenz nach Art. 65 S. 3 GG nicht ausgrenzt). Er nimmt alleinige parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers für die Kabinettsbeschlüsse an [317], weil das Regierungskollegium wegen der Geschäftsleitungsbefugnis des Kanzlers nach Art. 65 S. 4 GG nur auf des-

sen "Veranlassung" hin tätig werde [318]. Diese Voraussetzung trifft jedoch nach den Ausführungen oben sub 7. nicht zu; die Initiative zur Herbeiführung von Kabinettsbeschlüssen liegt vielmehr beim jeweiligen Ressortminister (7.1.), der Bundeskanzler kann sie nicht einmal verhindern (7.2.), seine Geschäftsleitungskompetenz ist rein technischer Natur. Andererseits kann der Kabinettsbeschluß auch nicht dem initiierenden Fachminister zugerechnet werden; denn in seine Kompetenz fällt nur die Vorbereitung der Kabinettsvorlage; der schließlich zustande gekommene Beschluß kann hiervon durchaus abweichen, ohne daß dies als Folge eines Versagens des Ressortministers gedeutet werden könnte, dessen Kompetenz hier schon vom System her von Anfang an nicht ausgereicht hätte.

Wenn § 30 I GOBReg die gemeinsame Zeichnung von Verordnungen der Bundesregierung durch den Bundeskanzler und den zuständigen Fachminister vorsieht, kann man darin nicht mit Kröger eine - ausnahmsweise erfolgende - Mitübernahme der parlamentarischen Verantwortlichkeit für den zugrunde liegenden Kabinettsbeschluß durch den federführenden Minister neben dem Bundeskanzler sehen [319]. Die Zeichnung kann ebensogut als Beurkundung des verfassungsmäßigen Zustandekommens des betreffenden Rechtsakts begriffen werden, was im vorliegenden Falle durch die systematische Stellung hinter § 29 GOBReg unterstrichen wird, der in Abs. 1 die Gegenzeichnung von Bundesgesetzen durch Regierungsmitglieder regelt; hierbei kommt niemand auf den Gedanken, diese Regierungsmitglieder übernähmen damit gegenüber dem Bundestag die politische Verantwortung für das von diesem (!) beschlossene Gesetz. Im übrigen kann das von der Verfassung geschaffene Gefüge parlamentarischer Verantwortlichkeit nicht gut unmittelbar durch die Geschäftsordnung der Bundesregierung einseitig verändert werden. Es ist vielmehr auch in diesem Bereich von dem für die Kompetenzbereiche des Bundeskanzlers und der Ressortminister ansonsten allgemein anerkannten Grundsatz [320] auszugehen, daß die parlamentarische Verantwortlichkeit der Kompetenzordnung folgt. Soweit sich also die Kompetenzen des Regierungskollegiums nicht als bloßer Appendix zu Kom-

petenzen anderer Organe deuten lassen, vielmehr originäre Kompetenzen sind - und das sind alle mit Ausnahme der Kompetenz aus Art. 65 S. 3 GG -, muß auch das Regierungskollegium (in seiner konkreten Zusammensetzung) für deren Wahrnehmung parlamentarisch verantwortlich sein [321].

8.2.3. Folgerung: Kompetenzabgrenzung für die Beantwortung parlamentarischer Anfragen im Regierungsbereich

Da die parlamentarische Verantwortlichkeit stets personenbezogen ist (vgl. oben sub 8.2.1. a.E.), muß sich deren Geltendmachung zwangsläufig gegen die einzelnen die Regierung bildenden Amtspersonen richten. Da es sich jedoch hierbei um eine kollegiale Verantwortlichkeit handelt, soweit der originäre Kompetenzbereich des Kabinetts in Rede steht, muß es dem Parlament versagt sein, einzelne beliebige Regierungsmitglieder unter Schonung anderer herauszugreifen und für Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen, die von der Gesamtheit zu verantworten sind. Ein solches Aufbrechen der Regierung - etwa durch eine parlamentarische Untersuchung der Frage, welches Regierungsmitglied für einen bestimmten Kabinettsbeschluß gestimmt hat und welches dagegen - widerspräche der Konzeption des Grundgesetzes, das in bewußter Abkehr von den Weimarer Verhältnissen die Einheitlichkeit und Eigenständigkeit der Regierung gegenüber dem Parlament gerade beim schärfsten Mittel zur Verwirklichung parlamentarischer Verantwortlichkeit, dem Mißtrauensvotum, institutionell absichert, indem es mit Art. 67 GG ein "Herausschießen" einzelner Regierungsmitglieder verhindert. Folglich müssen sich diese Mittel des Parlaments auch stets gegen die Gesamtheit der Regierungsmitglieder richten, wenn es um einen originären Kabinettsbeschluß geht. Hierbei kann freilich ein einzelnes Regierungsmitglied aus technischen Gründen zur Vertretung der Gesamtheit berufen sein, und zwar grundsätzlich der Bundeskanzler in seiner Eigenschaft als Vorsitzender. Hier und nur hier macht das Argument aus Art. 65 S. 4 GG einen Sinn, betrifft dann aber entgegen Krögers Ausführungen [322] nicht die parlamentarische Ver-

antwortlichkeit selbst, sondern nur eine technische Frage ihrer Realisierung.

Dies zeigt sich besonders deutlich im Bereich der Rechenschaftspflicht: Will der Bundestag über einen Kabinettsbeschluß verhandeln, kann er über Art. 43 I GG alle Regierungsmitglieder als die in ihrer Gesamtheit Verantwortlichen oder, soweit dies zu aufwendig erscheint, allein den Bundeskanzler als deren nach Art. 65 S. 4 GG berufenen Repräsentanten zitieren, nicht aber einen einzelnen Bundesminister, auch nicht den fachlich zuständigen Ressortminister, da diesen zwar die alleinige Verantwortlichkeit für die Vorbereitung der Kabinettsvorlage trifft, er aber hinsichtlich des Beschlusses wie sämtliche Regierungsmitglieder in deren Gesamtheit "aufgeht", ihn also keine hervorgehobene Verantwortlichkeit trifft; ein "Herausgreifen" eines Ministers durch das Parlament in einem solchen Falle wäre also mißbräuchlich und damit von Art. 43 I GG nicht mehr gedeckt.

Praktische Folgerungen ergeben sich aus dieser Erkenntnis aber vor allem für das Interpellationsrecht: Die aus der Mitte des Bundestages an die Regierung gerichteten Anfragen werden stets durch den Bundestagspräsidenten "der Bundesregierung", d.h. freilich in der Praxis dem Bundeskanzler als deren Vorsitzendem, zur Beantwortung mitgeteilt (§§ 106 I 1, 110 II 1, 115 II, 116 II GOBTag, Nr. II. 9. der Anlage 2 zur GOBTag). Dies ist verfassungsrechtlich korrekt, da sich das Fragerecht des Bundestages als Mittel zur Geltendmachung der parlamentarischen Verantwortlichkeit jeweils gegen dasjenige Teilorgan im Regierungsbereich richtet, das nach der Kompetenzordnung für die fragliche Regierungstätigkeit primär zuständig ist, was regierungsintern erst geklärt werden muß und vom Bundestag selbst häufig gar nicht festgestellt werden könnte.

Richtet sich nämlich die Frage - wie häufig - auf ein zukünftiges Verhalten (Muster: "Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um einem bestimmten Mißstand abzuhelfen?"), so kann der Bundeskanzler dies zum Anlaß nehmen, der Regierungspolitik eine neue Rich-

tung zu geben bzw. seine bislang veröffentlichten Zielvorstellungen zu ergänzen; eine entsprechende Beantwortung der Frage fiele dann nach Art. 65 S. 1 GG in seinen eigenen Kompetenzbereich. Er kann hierauf freilich auch verzichten, womit dem zuständigen Ressortminister freie Bahn gegeben wird, eine einschlägige Tätigkeit nach Art. 65 S. 2 GG zu entfalten, indem er selbst eine in seinen Kompetenzbereich fallende Entscheidung trifft (Bsp.: Erlaß eines Verwaltungsakts oder einer Minister-Verordnung) oder indem er eine Entscheidung des Kabinetts (Bsp.: Gesetzesinitiative, Erlaß einer Regierungs-Verordnung oder allgemeinen Verwaltungsvorschrift) vorbereitet bzw. dies bewußt als überflüssig unterläßt. In diesen Fällen ist der Minister folgerichtig auch zur Beantwortung der Anfrage berufen, die ihm hierzu vom Bundeskanzler zu übermitteln ist; ein entsprechendes Vorgehen des Bundeskanzleramts (eigene Beantwortung durch den Bundeskanzler bei entsprechender politischer Bedeutung oder Weiterleitung an den Ressortminister) sehen denn auch §§ 6-12 GGO II vor. Der Bundeskanzler wirkt hier also als Vorprüfungs- und Verteilerstelle für den gesamten Regierungsbereich.

Aber auch bei parlamentarischen Anfragen, die das Verhalten der Regierung (im weiteren Sinne) in der Vergangenheit betreffen und damit Rechenschaft in des Wortes engster Bedeutung fordern, kann es vorkommen, daß der richtige Adressat vom Parlament gar nicht festgestellt werden kann. So liegt es etwa, wenn eine vom Ressortminister eingebrachte Beschlußvorlage eines Gesetzentwurfs vom Kabinett abgelehnt worden, eine Gesetzesinitiative damit nicht zustande gekommen ist. Da das Kabinett nicht öffentlich tagt, muß ein solcher Vorgang keineswegs öffentlich bekannt werden; ist nun eine solche Gesetzesinitiative z.B. in einer Regierungserklärung angekündigt worden, so bleibt für das Parlament unklar, ob ihr Ausbleiben auf die (noch) nicht abgeschlossene Vorbereitung des Ressortministers oder einen negativen Kabinettsbeschluß zurückzuführen ist, wofür einmal der Minister, im anderen Fall nach den Ausführungen oben sub 8.2.2. das Regierungskollegium parlamentarisch verantwortlich wäre. Auch hier ist damit der Bundeskanzler wegen seines alleinigen Überblicks über den Regierungsbereich als Ver-

teilerstelle gefordert, der im ersten Fall die Anfrage an den Ressortminister weiterzuleiten, im zweiten Fall in seiner Eigenschaft als Vorsitzender der Bundesregierung selbst zu beantworten hat. Die letztgenannte Variante weist freilich die Besonderheit auf, daß der Bundeskanzler hier nicht über seine eigene Amtstätigkeit, sondern für das Regierungskollegium in dessen Namen Rechenschaft gibt. Dabei ist der technische Vorgang der Beantwortung, die ja notwendig nur von einer natürlichen Person geleistet werden kann, von der technischen Geschäftsleitungskompetenz des Kanzlers nach Art. 65 S. 4 GG gedeckt; die inhaltliche Gestaltung der Antwort kommt hingegen bei Fragen über Kabinettsbeschlüsse aus der Natur der Sache zunächst rechtlich wiederum dem Beschlußorgan zu, solange eine ausdrückliche abweichende Regelung in der Rechtsordnung nicht existiert: Die Verfassung enthält selbst eine solche Regelung nicht, läßt aber in Art. 65 S. 4 GG eine Obertragung auch der inhaltlichen Ausgestaltung der Antwort auf den Bundeskanzler durch Geschäftsordnung der Bundesregierung zu; diese Geschäftsordnung regelt den Punkt jedoch nicht ausdrücklich, und aus § 15 I GOBReg läßt sich allenfalls im Umkehrschluß herleiten, daß das Kabinett nur mit solchen Anfragen befaßt werden soll, die frühere Kabinettsbeschlüsse "von allgemeiner Bedeutung" betreffen, der Bundeskanzler also die übrigen Anfragen zu früheren Kabinettsbeschlüssen selbständig beantworten dürfen soll. Diese Schlußfolgerung führt jedoch in einen Zirkelschluß, da nach der Konzeption des § 15 I GOBReg diese früheren, nunmehr nachgefragten Kabinettsbeschlüsse stets Materien "von allgemeiner Bedeutung" betreffen müssen, da nur für diese eine Kollegialkompetenz bestehen soll. Hierbei zeigt sich erneut die Unbrauchbarkeit des Kriteriums der "allgemeinen Bedeutung" zur Ausgrenzung der Kollegialkompetenzen, auf die schon oben sub 5.2.2.2. hingewiesen worden ist.

Eine ausdrückliche Regelung der Frage in der Geschäftsordnung der Bundesregierung erscheint daher dringend erforderlich. Will man dabei einerseits eine Überlastung des Kabinetts durch die Beantwortung von Fragen vermeiden, die - weil in der Regierung unum-

stritten - vom Bundeskanzleramt routinemäßig erledigt werden könnten, andererseits aber auch sicherstellen, daß nicht der - bei der in der Anfrage angesprochenen Beschlußfassung möglicherweise überstimmte - Bundeskanzler bei der Beantwortung die Intention des Regierungskollegiums verfälscht, böte sich etwa folgende Regelung an: Die Antwort auf parlamentarische Anfragen, die einen Kabinettsbeschluß betreffen, entwirft das Bundeskanzleramt, das sich hierbei der Unterstützung des zuständigen Ressortministers bedienen kann. Der Entwurf wird sodann allen Bundesministern zur Stellungnahme übersandt. Legt eine bestimmte Anzahl von Bundesministern innerhalb einer bestimmten Frist Einspruch ein, so beschließt das Kabinett über die zu erteilende Antwort; anderenfalls antwortet der Bundeskanzler dem Bundestag entsprechend dem genannten Entwurf.

Die gegenwärtige Regierungspraxis ist dagegen von den bereits genannten §§ 6 ff. GGO II geprägt, die nach ihrem Wortlaut auch auf solche parlamentarische Anfragen Anwendung finden, die sich auf frühere Kabinettsbeschlüsse beziehen. Danach beantwortet der Bundeskanzler auch in diesem Bereich diejenigen Anfragen selbst, die er für politisch besonders wichtig hält, während er die übrigen Fragen den Ressortministern zur selbständigen Beantwortung überläßt. Letzteres ist sicher verfassungswidrig, weil damit ein Ressortminister in Abweichung von Art. 65 S. 4 GG selbständig als Vertreter des Regierungskollegiums nach außen auftritt, was doch dem Bundeskanzler und bei seiner Verhinderung dem Vizekanzler aufgrund Art. 69 I GG vorbehalten ist; der Kanzler kann daher zwar den Ressortminister bei der Rechtfertigung von Kabinettsbeschlüssen nach außen als seinen verfassungsrechtlich legitimierten Fachberater heranziehen, ihm aber nicht das Außenhandeln allein überlassen - ein Umstand, der übrigens in § 28 I GOBReg bei der Regelung der Vertretung von Regierungsentwürfen gegenüber dem Parlament im Gesetzgebungsverfahren selbst sehr wohl berücksichtigt worden ist.

Nach der jetzigen Regierungspraxis ist es üblich, daß der Bundeskanzler oder der Ressortminister Große Anfragen dem Kabinett vor

der Beantwortung zu entsprechender Beschlußfassung unterbreiten, während sie die Kleinen und die sog. Mündlichen Anfragen für die Fragestunde in der Regel eigenständig nach dem in §§ 7 ff. GGO II enthaltenen Schema beantworten [323].
Damit hängt die Sachbehandlung im Regierungsbereich in erster Linie davon ab, wie der Fragesteller selbst den politischen Stellenwert seiner Frage einstuft, wo doch die verfassungsmäßige Verteilung der parlamentarischen Verantwortlichkeit für die in der Frage angesprochene Tätigkeit den Ausschlag geben müßte. Die zahlenmäßige Tragweite dieser verfassungsrechtlich bedenklichen Praxis dürfte freilich gering sein, da die weitaus meisten originären Kabinettsbeschlüsse Gesetzesinitiativen beinhalten dürften, deren eingehende parlamentarische Behandlung bereits im Gesetzgebungsverfahren zwangsläufig erfolgt, so daß für das parlamentarische Kontrollmittel der Interpellation kaum je ein Bedürfnis bestehen wird.

Für die Geltendmachung der zweiten Komponente der parlamentarischen Verantwortlichkeit (neben der Rechenschaftspflicht), der Prästationspflicht, ergibt sich schließlich aus der Grundlegung oben sub 8.2.2. für Kabinettsbeschlüsse folgendes:

Soll ein getroffener Kabinettsbeschluß lediglich mißbilligt werden, ist das Mißbilligungsvotum des Bundestages gegen die Bundesregierung als Einheit, nicht gegen den Bundeskanzler oder den fachlich federführenden Ressortminister oder diejenigen Regierungsmitglieder zu richten, die dem Beschluß zugestimmt haben.

Will der Bundestag aus einem Kabinettsbeschluß die schärfste Konsequenz der Mißbilligung, nämlich den Sturz der Regierung, ziehen, führt der Weg nur über Art. 67 und 68 GG, also formal über ein Mißtrauensvotum gegen den Bundeskanzler; materiell bedeutet dies nicht etwa eine Beschränkung der Prästationspflicht auf den Kanzler, sondern es stellt umgekehrt gerade sicher, daß die gesamte Bundesregierung als Einheit für den Beschluß einstehen muß, verlieren doch über Art. 69 II GG alle Regierungsmitglieder ihre

Ämter.

Damit schließt sich der Kreis der Erörterungen um die verfassungsrechtliche Stellung der deutschen Bundesregierung. Die Frage der parlamentarischen Verantwortlichkeit weist zurück auf den Ursprung dieser genuin deutschen Einbettung der Regierungskollegialität zwischen Kanzler- und Ressortprinzip, die Parlamentarisierung der deutschen Regierung nach dem Zusammenbruch des Bismarckschen Kaiserreichs in den Jahren 1918/19 (vgl. oben sub 3.1. und 3.2.).

9. ANHANG: DIE STELLUNG DES MINISTERRATES IM VERFASSUNGSSYSTEM DES FREISTAATES BAYERN

Inwieweit dieser originell deutsche Beitrag zum Verfassungsrecht der parlamentarischen Staatenwelt in den deutschen Gliedstaaten "Schule gemacht" hat, soll nun noch in kurzen Zügen am Beispiel Bayerns als eines Bundeslandes mit langer eigener Regierungstradition dargestellt werden [324]. Das bayerische Verfassungsrecht (im materiellen Sinne) erscheint in diesem Zusammenhang auch deshalb interessant, weil es viele Fragen der inneren Regierungsstruktur detaillierter und präziser regelt als das Bundesverfassungsrecht (hierzu insb. unten sub 9.4.).

9.1. Die Stellung des Gesamtministeriums nach der Bamberger Verfassung von 1919

Schon die Ausgangslage bei Einführung des parlamentarischen Regierungssystems in der Staatsumwälzung 1918/19 war für Bayern und das Reich gänzlich unterschiedlich: Während das Kaiserreich eine Ein-Minister-Verfassung hatte (vgl. oben sub 3. pr.), gab es im Königreich Bayern eine Mehrzahl von Fachministern, die als "Ministerrat" ein im wesentlichen beratendes Organ der Krone bildeten, wobei einer der Minister - in der Spätzeit stets der Staatsminister des königlichen Hauses und des Äußern - als Vorsitzender lediglich die formelle Geschäftsleitung dieses Kollegialorgans innehatte [325].

Die erste republikanische bayerische Verfassung, die "Verfassungsurkunde" vom 14. 8. 1919 [326] (BVU), die der Landtag am 12. August 1919, also einen Tag nach Ausfertigung der Weimarer Reichsverfassung, in Bamberg verabschiedet hat, lehnte sich nicht nur zeitlich, sondern auch inhaltlich z.T. stark an das Weimarer Verfassungswerk an, wie etwa ihr 4. Abschnitt zeigt, der zur Regelung des Staatskirchen- und Schulrechts ausdrücklich auf die Reichsverfassung Bezug nimmt und diese nur noch ergänzt.

Im Staatsorganisationsrecht, das vom Reichsrecht ja auch nicht so stark determiniert war wie der Grundrechtsbereich - es war lediglich die Homogenitätsklausel des Art. 17 WRV zu beachten -, ging Bayern dennoch weiterhin eigene Wege: Es wurde zwar nunmehr - nach Wegfall des Königs als Kreationsorgans der Regierung - die frühere Position eines "Vorsitzenden im Ministerrat" zu derjenigen eines "Ministerpräsidenten" aufgewertet, der nach § 58 I 2 BVU vom Landtag gewählt wurde und sodann "im Einverständnisse mit dem Landtage" (§ 58 I 5 BVU) die "übrigen Ministerien" (§ 58 I 4 BVU) besetzte, also selbst auch weiterhin ein Ministerium zu führen hatte [327]. Der Ministerpräsident bestimmte jedoch anders als der Reichskanzler der Weimarer Verfassung nicht die Richtlinien der Politik; dies oblag vielmehr dem jetzt "Gesamtministerium" genannten Ministerrat [328], der durch den Wegfall der Krone seinen beratenden Charakter verloren hatte und nunmehr nach § 4 BVU die dem Landtag verantwortliche "oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates" war.

Dem Gesamtministerium als Regierungskollegium waren dabei zum einen ausdrücklich die bereits aus dem Bundes- und Reichsrecht bekannten Kollegialkompetenzen übertragen, bei deren Wahrnehmung der einzelne Ressortminister wegen der hierzu erforderlichen Koordination der gesamten Verwaltungstätigkeit oder Integration der Parlamentsmehrheit überfordert gewesen wäre: die Ernennung der Spitzenbeamten (§ 61 Nr. 4 BVU), der Erlaß der allgemeinen Verwaltungsverordnungen (Verwaltungsvorschriften nach der bundesrechtlichen Terminologie; § 61 Nr. 6 BVU), der Erlaß von Rechts-

verordnungen bei entsprechender gesetzlicher Ermächtigung (§ 61 Nr. 7 BVU) und vor allem die Gesetzesinitiative (§ 61 Nr. 8 BVU; dabei ist interessant, daß die für das Bundesverfassungsrecht oben sub 7.1. aus dem systematischen Zusammenhang von Kollegialitäts- und Ressortprinzip im Grundgesetz gefolgerte ausschließliche Befugnis des fachlich zuständigen Ressortministers zur Vorbereitung der Gesetzesvorlagen in § 61 Nr. 9 BVU ausdrücklich bestimmt war).

Das Gesamtministerium hatte aber darüber hinaus noch weitere Kompetenzen: Nach § 61 Nr. 3 BVU war es in Ermangelung eines gesonderten Amtes des Staatsoberhaupts mit der Außenvertretung Bayerns, also einem weiteren Bereich echter staatlicher Gesamtleitung, betraut; vor allem konnte es die Entscheidung über alle Angelegenheiten, die nach der Zuständigkeitsvermutung des § 61 Nr. 2 S. 2 BVU den Ressortministern grundsätzlich zur selbständigen Behandlung verbleiben sollten, im Einzelfall nach § 61 Nr. 2 S. 3 BVU an sich ziehen, "soferne sie von allgemeiner politischer Bedeutung sind". Damit stand das Gesamtministerium im Regierungsgefüge nicht mehr neben den Ressortministern, sondern selbst in deren originärem Entscheidungsbereich der reinen Fachverwaltung über diesen. Die Bamberger Verfassung verwarf also nicht nur das Kanzlerprinzip; sie ordnete auch das Ressortprinzip dem beherrschend ausgeprägten Kollegialitätsprinzip unter.

Dementsprechend war das Gesamtministerium als Einheit nicht nur nach § 59 II 1 BVU für seine positive Amtsführung parlamentarisch verantwortlich, es konnte vom Landtag auch neben dem für seine eigene Amtsführung ebenfalls verantwortlichen Ressortminister dafür zur Rechenschaft gezogen werden und äußerstenfalls gestürzt werden, daß es die Evokation einer Ressortentscheidung unterlassen hatte [329].

9.2. Die innere Struktur der Staatsregierung seit 1946

Erst nach dem II. Weltkrieg wurde auch in Bayern mit der neuen Ver-

fassung vom 2. 12. 1946 [330] entsprechend dem Weimarer Vorbild die Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten eingeführt (Art. 47 II BV), dessen Amt nun nicht mehr zwingend mit der Leitung eines Ressorts verbunden ist (arg. ex Art. 50 I 2 BV); dabei mag eine Rolle gespielt haben, daß unter den damaligen Bedingungen alliierter Besatzung das Bedürfnis nach einer effektiven einheitlichen Vertretung der Interessen des Freistaats gegenüber den Besatzungsmächten bestand, und sich andererseits in Ermangelung einer originären deutschen Zentralgewalt die bayerische Staatstätigkeit auf alle denkbaren Inhalte staatlicher Wirksamkeit überhaupt (mit Ausnahme des beseitigten Militärwesens) erstreckte, die der schwerfälligere Ministerrat wohl kaum mehr wirksam hätte anleiten können.

Daher wurde gleichzeitig das Prinzip der Ressortselbständigkeit für alle den Regierungsbereich verlassenden Entscheidungen mit Ausnahme der Ministerratssachen in Art. 51 I BV erstmals verwirklicht, indem das Evokationsrecht des Gesamtministeriums nach § 61 Nr. 2 S. 2 BVU nicht wieder aufgenommen wurde.

Der Ministerrat verlor außerdem die Außenvertretung Bayerns an den Ministerpräsidenten (Art. 47 III BV), was aber für die politischen Entscheidungsstrukturen bedeutungslos ist, da damit nur eine formelle Kompetenz des Staatsoberhaupts angesprochen ist (vgl. Art. 59 I GG), die denn auch in den Verfassungsberatungen zunächst beim anfänglich vorgesehenen Staatspräsidenten angesiedelt worden war [331].

Daß dem Ministerpräsidenten mit der Übertragung der Richtlinienkompetenz gegenüber dem Regierungskollegium genausowenig wie dem Kanzler nach der Weimarer und Bonner Regelung eine beherrschende Stellung eingeräumt werden sollte, macht die Bayerische Verfassung von 1946 durch den Aufbau des Art. 47 besonders deutlich, dessen Abs. 1 dem Ministerpräsidenten nur Vorsitz und Geschäftsleitung in der Staatsregierung zuweist und ihn damit im Zusammenhang mit der genauen Regelung der Abstimmungsmodalitäten in Art.

54 BV auf eine nur formelle Leitung dieses Kollegialorgans festlegt, während die Aufgabe der Richtlinienbestimmung im folgenden Abs. 2 zunächst in dem umfassend angelegten Aufgabenkatalog des Art. 47 BV beziehungslos dasteht und erst mit Art. 51 I BV verständlich wird, der den Begriff der Richtlinien ausschließlich zur Begrenzung der Ressortselbständigkeit wiederaufnimmt.

Berücksichtigt man weiter, daß nach Art. 53 S. 3 BV jede Aufgabe der Staatsverwaltung einem Geschäftsbereich zuzuteilen ist, und daß der jeweilige Staatsminister diesen Geschäftsbereich nach dem erwähnten Art. 51 I BV selbständig leiten soll, kann Richtlinienbestimmung als Eingriffsrecht auch nach der Bayer. Verfassung von 1946 nicht ein Evokationsrecht für Ressortentscheidungen im Einzelfall [332)], sondern nur ein negatives Weisungsrecht gegenüber den Ressortministern zur Sicherung der Einheitlichkeit der Regierungspolitik bedeuten. Dort, wo die Verfassung zur Verwirklichung des Regierungsprogramms einen Ministerratsbeschluß erforderlich macht, kann auch der bayerische Ministerpräsident seine Aufgabe, der Staatsregierung die politische Richtung zu weisen, nur mit politischen Mitteln, d.h. durch Einsatz seiner politischen Autorität im Ministerrat, nicht aber durch verbindliche Weisungen wahrnehmen.

Damit entspricht die innere Regierungsstruktur Bayerns seit 1946 im Grundschema derjenigen des deutschen Zentralstaats nach der Weimarer Verfassung wie nach dem Bonner Grundgesetz.

Freilich bringt die Bayerische Verfassung von 1946 die darin enthaltene eigenständige, über eine bloße Lückenbüßerfunktion hinausgehende Rolle des Regierungskollegiums neben Ministerpräsident und Ressortminister in der Formulierung stärker zum Ausdruck, indem sie gleich zu Beginn des die Regierung behandelnden 4. Abschnitts ihres I. Hauptteils in Art. 43 I BV die Staatsregierung als "die oberste leitende und vollziehende Behörde des Staates" bezeichnet. Doch darf dieser Satz, der der bayerischen Verfassungstradition entspricht (vgl. § 4 S. 1 BVU), nach den soeben dargestellten, 1946

vorgenommenen Veränderungen der inneren Regierungsstruktur nicht mehr im Sinne einer umfassenden Überordnung des Ministerrats über die einzelnen Regierungsmitglieder verstanden werden [333]. Das politische Eigengewicht des Regierungskollegiums erfährt in Bayern gegenüber der Bundesregelung allenfalls dadurch eine gewisse Stärkung, daß nach Art. 50 II 2 BV auch die - hier nicht-beamteten - Staatssekretäre Sitz und Stimme im Ministerrat haben und dabei - anders als bei ihrer Tätigkeit im Ressort nach Art. 51 III 1 BV - nicht an Weisungen ihres Ressortministers gebunden sind, wodurch der Einfluß der verschiedenen Ressortpartikularismen auf die Beschlußfassung des Ministerrats gegenüber einem reinen Kollegium aus Ressortchefs abgemildert wird.

9.3. Besonderheiten im Kompetenzkatalog des Ministerrats

Was nun die Beschlußkompetenzen des Ministerrats nach geltendem bayerischen Recht angeht, so finden sich in Art. 55 BV diejenigen der früher in § 61 BVU dem Gesamtministerium zugewiesenen Fälle wieder, deren Parallelität zu entsprechenden Kompetenzen der Reichs- bzw. Bundesregierung bereits oben sub 9.1. betont worden ist. Dies ist ein Beleg dafür, daß die auf Dauer nur dem Regierungskollegium innewohnende Fähigkeit zur Integration der Parlamentsmehrheit und Koordination der Verwaltungstätigkeit (vgl. oben sub 2.) organisatorisch in parlamentarisch regierten Staaten mit umfangreicher Exekutive nahezu zwangsläufig zu einem identischen Kernbestand von Kollegialkompetenzen führt, worunter insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Integration die im formellen Regierungsbereich angesiedelten staatlichen Gesamtleitungsakte (vor allem Gesetzes- und Haushaltsinitiative, Erlaß der vom Parlament als besonders bedeutsam eingestuften Rechtsverordnungen) fallen. (Daß Regierung im materiellen Sinne etwas anderes ist als bloßer Gesetzesvollzug, macht übrigens gerade auch die Bayerische Verfassung deutlich, wenn sie in Art. 43 I der Staatsregierung neben der Vollziehungsaufgabe auch die Staatsleitung zuschreibt.)

Eine wichtige Koordinationsaufgabe des Regierungskollegiums ist freilich in der Bayerischen Verfassung von 1946 nicht erwähnt: die subsidiäre Behandlung von Fragen, die originär in die Entscheidungskompetenz der Ressortminister fallen, inhaltlich aber mehrere Geschäftsbereiche berühren, deren Minister sich nicht auf eine gemeinsame Lösung einigen können (vgl. Art. 65 S. 3 GG). Die erforderliche Kollegialkompetenz findet sich jedoch in § 4 IV der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. 12. 1956 (StRGeschO) [334].

Diese Regelung ist sicher von der Geschäftsordnungsautonomie der Staatsregierung nach Art. 53 S. 1 BV gedeckt, da sie eine Lücke in der Verfassung systemkonform schließt, ohne dabei den Bereich der originären Kollegialkompetenzen zu Lasten der Ressortselbständigkeit (Art. 51 I BV) zu erweitern; optisch hat diese Lösung sogar den Vorzug, daß sie den subsidiären Charakter dieser Kompetenz weit besser zum Ausdruck bringt als die bundesrechtliche Parallelregelung an prominenter Stelle im Grundgesetz.

Angesichts dieser weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmung der Regelung der Kollegialkompetenzen im Bundes- und bayerischen Landesrecht ist eine detaillierte Erörterung nur noch für jenen Restbereich nötig, in dem die bayerische Regelung scheinbare oder tatsächliche Besonderheiten aufweist.

9.3.1. Die Suspension von Grundrechten nach Art. 48 BV

Die Bayerische Verfassung kennt in Art. 48 I die Befugnis der Staatsregierung, d.h. des Ministerrats, bei drohender Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zunächst für die Dauer einer Woche bestimmte Grundrechte (Meinungsäußerungsfreiheit, Pressefreiheit, Post- und Fernmeldegeheimnis, Versammlungsfreiheit) zu suspendieren, wobei die Geltung dieser Maßnahme um einen Monat verlängert wird, wenn der gleichzeitig einzuberufende Landtag sie bestätigt (Art. 48 II 2 BV). Diese Regelung hat das frühere, dem Art. 48 WRV vergleichbare Notverordnungsrecht nach § 61 I 3 BVU abgelöst

und stellt den Versuch dar, auf rechtsstaatliche Weise den Bestand des Staates und seiner verfassungsmäßigen Ordnung vor allem im Falle innerer Unruhen [335] zu sichern. Die damit ermöglichte vorübergehende Suspendierung von Grundrechten durch die Regierung aufgrund Ermächtigung in der Verfassung genügt dabei - anders als die früher vorgesehene positive Regelung des Notstandsfalles durch gesetzesvertretende Verordnungen - dem Vorbehalt des Gesetzes [336]. Soweit freilich das Grundgesetz die genannten Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet, ist die gesetzliche Regelung in Art. 48 I BV nach Art. 31 GG seit In-Kraft-Treten des Grundgesetzes hinfällig [337]: Dies trifft jedoch nur die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen nach Art. 8 I GG, wie die Fassung des Art. 8 II GG im Umkehrschluß erweist; Art. 5 I GG steht hingegen einer Suspendierung der Meinungsäußerungsfreiheit nicht entgegen, wenn man mit der wohl herrschenden Meinung unter "allgemeinen Gesetzen" all jene Gesetze versteht, die sich nicht gegen eine bestimmte Meinung richten und bei einer Güterabwägung durch ein hochrangiges Verfassungsziel legitimiert sind [338].

Daß die Suspendierungsbefugnis in Art. 48 I BV trotz der oft erheblichen Eilbedürftigkeit entsprechender Maßnahmen nicht dem Ministerpräsidenten, sondern dem Regierungskollegium übertragen ist, läßt sich wiederum befriedigend nur aus der präsumtiven Fähigkeit des Ministerrats zur Integration der Parlamentsmehrheit (vgl. oben sub 2.2.) erklären; denn die vorübergehende Suspendierung gerade der für den Prozeß der politischen Willensbildung des souveränen Staatsvolkes entscheidenden Grundrechte ist in einem sich nicht nur formal, sondern auch material als Verfassungsstaat verstehenden Gemeinwesen ein zentraler Akt staatlicher Gesamtleitung, der daher in Art. 48 II BV letztlich auch dem unmittelbar demokratisch legitimierten Parlament überantwortet ist, während der Minsterrat hierbei aufgrund seiner idealtypischen Verankerung im Willen der Parlamentsmehrheit und seiner auf Integration angelegten Struktur die Aufgabe der politischen Anleitung und vorläufigen Legitimation übernimmt - ein geradezu klassischer Fall gesamthänderischer materieller Regie-

rungstätigkeit im parlamentarischen Regierungssystem [339], vergleichbar dem oben sub 5.1.1.3. behandelten Zusammenspiel von Bundesregierung und Bundestag im Falle äußeren Notstands.

9.3.2. Kollegialkompetenzen zur Regierungs- und Behördenorganisation nach Art. 53 S. 2, 77 I BV

Eine scheinbar weitreichende Abweichung von der Kompetenzverteilung zwischen Regierungschef und Regierungskollegium nach dem Bonner Grundgesetz enthält Art. 53 S. 2 BV, wonach die Zuweisung der Regierungsgeschäfte durch die vom Ministerrat zu beschließende Geschäftsordnung zu regeln ist. In Ausführung dieser Bestimmung ist - gem. § 11 II StRGeschO formal als Teil der Geschäftsordnung - die "Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung" v. 19. 12. 1956 [340] mit Änderungen v. 10. 10. 1961 und 22. 2. 1971 [341] ergangen, die einen umfassenden Katalog der materiellen Staatsaufgaben enthält und diese den einzelnen Ressorts zuweist.

Daraus darf jedoch nicht geschlossen werden, die insoweit im Bund beim Bundeskanzler liegende Organisationsgewalt (vgl. oben sub 5.2.2.1. und § 9 S. 1 GOBReg) komme in Bayern dem Ministerrat zu. Die Ressorts sind nämlich in ihren Grundzügen in der Bayerischen Verfassung in Art. 49 I unmittelbar festgelegt, wobei deren vorgegebene Zahl und Abgrenzung nach Art. 49 III BV nur auf Vorschlag des Ministerpräsidenten durch Landtags-Beschluß verändert werden kann. Die genannten Verfassungsbestimmungen können nur dahin harmonisiert werden, daß auch in Bayern die Initiative zu einer grundsätzlichen Veränderung der Ressorteinteilung ausschließlich beim Regierungschef liegt; dies liegt auch nahe wegen des engen sachlichen Zusammenhangs zwischen der Berufung der übrigen Regierungsmitglieder und der Ressorteinteilung. Auch in Bayern verteilt ja nach Art. 50 I 1 BV der Regierungschef die Ressorts unter die - vorher mit Zustimmung des Landtags (Art. 45 BV) berufenen - Minister. Nur hält eben die Bayerische Verfassung die Ressorteintei-

lung wohl wegen deren Verzahnung mit der Staatsverwaltung als deren Spitzengliederung anders als das Grundgesetz für eine derart zentrale Frage der Staatsorganisation, daß der Regierungschef sie nur mit parlamentarischer Billigung verändern können soll, während das Parlament im Bund aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes erst dort zum Zuge kommt, wo einer Behörde nicht nur eine Aufgabe zugewiesen, sondern eine Eingriffsbefugnis in den Rechtskreis anderer Rechtssubjekte verliehen werden soll [342].

Ist damit in Bayern die Ressorteinteilung zunächst durch den in die Verfassung übernommenen historischen Bestand festgeschrieben, so kann die Kompetenz des Ministerrats nach Art. 53 S. 2 BV nur die Klärung und Festschreibung dieses historischen Bestands sowie die autoritative Zuordnung von Grenzbereichen zwischen den Ressorts in den Fällen abdecken, in denen die Tradition zwar nicht eindeutig ist, aber doch Richtpunkte für die Zuordnung enthält [343]. Als Beispiel eines solchen Falles sei hier die in Ausführung des Art. 53 S. 2 BV ergangene Verordnung v. 10. 10. 1961 [344] angeführt, mit der die Kompetenz für die staatliche Schiffahrt auf dem Ammer- und dem Starnberger See vom Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr auf das Staatsministerium der Finanzen als dem für Eigenbetriebe des Staates traditionell zuständigen Ressort übertragen worden ist. Das Regierungskollegium nimmt hier also seine Funktion der Koordination der Verwaltungstätigkeit als Schiedsstelle zwischen den vorgegebenen Ressorts wahr, es entscheidet nicht originär, sondern klärt das schon Vorhandene. Art. 53 S. 2 BV ist daher dem § 9 S. 2 GOBReg (vgl. oben sub 5.2.2.1.) vergleichbar, wobei die Stellung des Ministerrats insofern stärker ist als diejenige der Bundesregierung, als der Ministerpräsident dem "Schiedsspruch" des Kollegiums nicht wie der Bundeskanzler durch einen neuen, ungebundenen Organisationserlaß den Boden entziehen kann.

Als eigentliche Ausprägung des bereits in Art. 49 III BV angeklungenen institutionellen Gesetzesvorbehalts [345] ist noch auf Art. 77 I 1 BV hinzuweisen, der für die Begründung neuer Behördentypen ein formelles Gesetz verlangt, während die Einrichtung der einzelnen

Behörden desselben Typs auf dieser Grundlage nach Art. 77 I 2 BV durch Rechtsverordnung der Staatsregierung (mit Delegationsmöglichkeit auf die einzelnen Staatsministerien) zu erfolgen hat. Art. 77 I 2 BV ist damit dem Art. 86 S. 2 GG vergleichbar und wie dieser Ausfluß der Koordinationsfunktion des Regierungskollegiums, wobei freilich das Bundeskabinett bei der Einrichtung nachgeordneter Behörden - abgesehen von möglichen Einwirkungen des rechtsstaatlichen Gesetzesvorbehalts [346] - nur die Ressorteinteilung durch den Bundeskanzler respektieren muß, während der bayerische Ministerrat nicht nur die hier durch Verfassung und einfachen Landtagsbeschluß (Art. 43 I und III BV) vorgegebene Ressorteinteilung, sondern auch die durch formelles Gesetz im Grundsatz vorgezeichnete Organisation des nachgeordneten Exekutivbereichs (Art. 77 I 1 BV) zu beachten hat.

9.3.3. Die Stimmführung im Bundesrat

Ein weiterer Kompetenzbereich des Ministerrats, der bei der Bundesregierung naturgemäß keine Entsprechung, sondern allenfalls ein Komplement findet, betrifft die Stellung Bayerns im Bundesstaat: Nach § 4 I lit. c StRGeschO beschließt die Staatsregierung über ihre Stellungnahme zu den Vorlagen für die Vollversammlung des Bundesrates. Diese Kollegialkompetenz beruht letztlich nicht auf bayerischem Verfassungsrecht, sondern stellt einen Einbruch des Grundgesetzes in das Verfassungsrecht der Länder dar. Art. 51 I 1 GG, der - rechtstatsächlich zutreffend - davon ausgeht, daß die Länderregierungen jeweils aus mehreren Mitgliedern bestehen, bestimmt nämlich, daß diese Regierungskollegien aus ihrer Mitte die Vertreter des betreffenden Landes im Bundesrat "bestellen und abberufen". Es wäre sicher eine Überinterpretation dieser Norm, wollte man in ihr einen weit über Art. 28 I GG hinausgehenden Eingriff in die Verfassungsautonomie der Gliedstaaten im Sinne des Verbots einer Ein-Mann-Regierung sehen. Wo jedoch - wie in allen Bundesländern üblich - die Landesregierung kollegial verfaßt ist, wird sie - und nicht etwa der Regierungschef - von der Bundesverfassung als das ausschließliche Kreationsorgan des Bundesorgans "Bundesrat" be-

stimmt. Sollen sich dabei Bestellung und Abberufung nicht als bloße Formalakte erweisen, so kommt auch als Instruktionsorgan nur das Regierungskollegium in Betracht. Gegenüber etwaigen Instruktionen durch Landesparlament oder Landesvolk wird denn auch die unabhängige Stellung der Landesregierungen durch Art. 51 I 1 GG allgemein als bundesverfassungsrechtlich gewährleistet angesehen, da der Parlamentarische Rat sich bewußt für die Bundesrats- und gegen die Senatslösung entschieden und Art. 51 I als Ausdruck dieser Entscheidung konzipiert habe [347]. Nimmt man den Wortlaut des Art. 51 I GG ernst, so wird man auch ein Instruktionsrecht der Länder - Regierungschefs ablehnen müssen, da dies den Mitgliederstatus der in den Bundesrat entsandten Regierungsvertreter aufheben und den Bundesrat zu einer Ministerpräsidentenkonferenz mit nach Ländern unterschiedlicher Stimmgewichtung denaturieren würde. Der Grundgedanke der Bundesratskonzeption läßt sich folglich so zusammenfassen:

Um die Länder in ihrer Staatspersönlichkeit an der Gesetzgebung und Vollziehung des Bundes zu beteiligen, wird das hierzu bestimmte Bundesorgan von den Länderregierungen als den ihre jeweilige staatliche Einheit verwirklichenden gliedstaatlichen Gesamtleitungsorganen und nicht durch die Länderparlamente beschickt, die zusammengenommen wiederum nur die im Bundesvolk vorhandene Vielfalt - allenfalls regional stärker differenziert - repräsentieren könnten. Um die jeweilige Staatspersönlichkeit in ihrer Einheit zur Geltung zu bringen, müssen die Bundesratsmitglieder aus demselben Land dabei jeweils einheitlich abstimmen, Art. 51 III GG. Hat ein Land - wie üblich - eine kollegial verfaßte Regierung, so ist es nach der Konzeption des Art. 51 I GG ausschließlich Aufgabe dieses Regierungskollegiums, die erforderliche einheitliche Stimmabgabe seiner im Bundesrat sitzenden Mitglieder durch für diese verbindliche Beschlußfassung sicherzustellen, da vom Regierungskollegium eher als von einem Einzelminister erwartet werden kann, daß es die in dem jeweiligen Gliedstaat vorhandenen Interessen intern zu einem im Lande mehrheitsfähigen Ausgleich bringt und das Produkt dieses Ausgleichs als das - wenigstens nach menschlichen Maßstäben zuverlässig ermittelte - Landesinteresse auf Bundesebene in die Waagschale wirft. Wo dagegen

das gliedstaatliche Regierungskollegium diese Integrationsfunktion - mangels interner Einigungsfähigkeit oder wegen zu später Kenntnisnahme - nicht mehr wahrnehmen konnte, entspricht es der mitgliedschaftlichen Struktur des Bundesrates, daß sich die vom Kollegium entsandten Bundesratsmitglieder untereinander auf ein einheitliches Abstimmungsverhalten verständigen [348]. Gelingt ihnen dies nicht, stimmen sie also im Bundesrat unterschiedlich ab, bleiben die Stimmen des Landes unberücksichtigt. Das von Maunz berichtete [349], in der Praxis vorgekommene Verhalten eines Ministerpräsidenten, der im Bundesratsplenum abweichende Stimmen anderer Bundesratsmitglieder aus seiner Landesregierung unter Hinweis auf seine Richtlinienkompetenz überspielt und in seiner gleichzeitigen Eigenschaft als Bundesratspräsident alle Stimmen seines Landes seiner eigenen Meinung gutgeschrieben hat, ist daher verfassungsrechtlich unhaltbar.

Als Ergebnis bleibt die Übereinstimmung des § 4 I lit. c StRGeschO mit dem hier wegen Art. 31 GG allein maßgeblichen Art. 51 I GG festzuhalten [350].

9.4. Die Regelung des internen Verfahrens für den Ministerrat

Im Gegensatz zum Befund beim Bundeskabinett ist das interne Verfahren für den bayerischen Ministerrat in der Verfassung, vor allem aber in der Geschäftsordnung der Bayerischen Staatsregierung sehr detailliert geregelt.

Dabei entspricht der Ausgangspunkt einer Beschlußvorlage für das Regierungskollegium der für den Bund bereits bekannten Konstellation: Die Initiative kommt allein dem fachlich zuständigen Ressortminister zu [351], den auch die Bayerische Verfassung als notwendigen Angelpunkt zwischen eigenverantwortlicher Ressortführung (Art. 51 I BV) und im Ministerrat erfolgender staatlicher Gesamtleitung (Art. 43 BV) konzipiert. Hierauf gründet § 5 StRGeschO, der die Regelung des vorbereitenden Verfahrens für Ministerratsbeschlüsse sogleich beim zuständigen Staatsministerium beginnen läßt.

Im Unterschied zum Bund sind die Beschlußvorlagen nach § 5 I StRGeschO stets zunächst außer der Staatskanzlei allen anderen Staatsministerien zuzuleiten, um diesen Gelegenheit zu geben, selbst zu prüfen, ob Aufgaben ihres jeweiligen Geschäftsbereichs berührt sind, und gegebenenfalls entsprechend Stellung zu nehmen.

Erst anschließend sind sie nach § 5 a I StRGeschO vom Ressortminister dem Ministerpräsidenten über die Staatskanzlei und den übrigen Regierungsmitgliedern im Abdruck zur Behandlung im Ministerrat zu übermitteln, wobei im Anschreiben nach § 5 a II StRGeschO auch auf etwa eingegangene abweichende Meinungen der Staatsministerien hinzuweisen ist.

Besondere Mitwirkungsrechte einzelner, mit Querschnittsaufgaben betrauter Staatsminister bestehen bei Gesetzentwürfen nicht, wohl aber bei Vorlagen in Personalangelegenheiten: Diese sind in der Vorbereitungsphase nach § 6 I StRGeschO nicht allen Ressorts, sondern nur dem Staatsministerium der Finanzen und dem Landespersonalausschuß zur Stellungnahme zuzuleiten. Damit wird der Vorbereitungsaufwand dieser äußerst zahlreichen Beschlußvorlagen, an denen die übrigen Ressorts regelmäßig fachlich gar nicht interessiert sein können, auf das Finanzministerium als dasjenige Ressort beschränkt, das in Bayern für beide hier einschlägigen Querschnittsaufgaben, die haushaltswirtschaftliche und die beamtenrechtliche Prüfung, zuständig ist (vgl. § 6 Nrn. 1 und 7 der Verordnung über die Geschäftsverteilung der Bayerischen Staatsregierung vom 19. 12. 1956 [352] i.d.F. der Bek. vom 11. 4. 1972 [353]) und damit hier allein die Stellung einnimmt, die im selben Zusammenhang im Bund die Bundesminister des Innern und der Finanzen gemeinsam ausfüllen (vgl. oben sub 7.1.3.2.). (Mit dem Landespersonalausschuß wird daneben ein unabhängiges Prüfungsgremium eingeschaltet, dessen Geschäftsstelle nach § 1 Nr. 16 der soeben genannten Verordnung zur Staatskanzlei gehört.)

Ist eine Beschlußvorlage dann so weit vorbereitet, daß der hierfür zuständige Ressortminister ihre Behandlung im Ministerrat initi-

iert, so kann der Ministerpräsident entsprechend seiner insoweit dem Bundeskanzler vergleichbaren Stellung (vgl. oben sub 9.2.: Geschäftsleitung des Ministerrats als nur formelle Kompetenz, "Richtlinienkompetenz" gegenüber dem Kollegium "nur" politische Führungsaufgabe) eine solche Behandlung unter materiellen Gesichtspunkten rechtlich ebensowenig verhindern, wie dies im Parallelfall dem Bundeskanzler nach den Ausführungen unter 7.2. möglich wäre.

Im Unterschied zur Geschäftsordnung der Bundesregierung, die einen entsprechenden Konflikt im weiteren völlig der Regierungspraxis überantwortet und damit in der Verfassungswirklichkeit den Bundeskanzler stärkt, bestimmt § 7 II StRGeschO ausdrücklich, daß der Ministerpräsident, der aufgrund seiner formalen Geschäftsleitungskompetenz (Art. 47 I BV) die Ministerratssitzungen einberuft und die Tagesordnung festsetzt, die Aufnahme eines Gegenstandes in die Tagesordnung nur aus den formalen Gründen mangelnder Durchführung des eben geschilderten Vorbereitungsverfahrens oder ungenügender sachlicher Vorbereitung verweigern darf; eine Ablehnung wegen abweichender politischer Bewertung der Vorlage ist damit ausgeschlossen.

Die Geschäftsordnung stärkt das Kollegialitätsprinzip aber auch gegen ein gemeinsames überfallartiges Vorgehen von Regierungschef und zuständigem Ressortminister durch eine weitere Detailregelung: Ist das geschilderte Vorbereitungsverfahren nicht vollständig durchgeführt oder die Vorlage dem einzelnen Regierungsmitglied nicht rechtzeitig (mindestens 3 Tage vor der Sitzung) bekanntgemacht, so können noch in der Sitzung bereits zwei anwesende Regierungsmitglieder nach § 7 III StRGeschO die Zurückstellung der Vorlage bis zur nächsten Ministerratssitzung erzwingen und damit erreichen, daß das Regierungskollegium seine für die Staatsleitung so bedeutsamen Aufgaben aufgrund gehöriger Information und Überlegung wahrnimmt und nicht zur bloßen Staffage verkümmert.

Ist der Ministerrat schließlich in die Behandlung einer Beschlußvorlage eingetreten, so kann jedes Regierungsmitglied hierzu Än-

derungsanträge zur Beschlußfassung unterbreiten, was auch in der Praxis durchaus vorkommt [354]. Dies sagt die Verfassung zwar nicht ausdrücklich, entspricht aber der kollegialen Struktur des Minister-"Rates", der keine bloße Abstimmungsmaschine sein soll (vgl. bereits oben zum GG unter 7.1.1.). Kruis will demgegenüber den Ministerrat auf die ausschließliche Billigung oder Ablehnung unveränderlicher Ressortvorlagen beschränken und begründet dies mit der angeblich nur noch subsidiären Bedeutung des Regierungskollegiums zur Schlichtung von Meinungsverschiedenheiten zwischen mehreren fachlich beteiligten Ressorts nach Einführung der Richtlinienkompetenz des Regierungschefs [355], wobei er sich ausdrücklich auf E.W. Böckenförde [356] stützt. Dessen auf das Bundeskabinett bezogene Ausführungen, die die in Rede stehende Einzelfrage (Änderungskompetenz) gar nicht behandeln, wurden bereits oben sub 7.1.1. abgelehnt, da sie auf einer ausschließlichen Fixierung auf die subsidiäre Kollegialkompetenz nach Art. 65 S. 3 GG beruhen und dabei die zahlreichen originären, auf dem Integrationsgedanken beruhenden Kollegialkompetenzen der Bundesregierung (insb. Art. 76 I GG) völlig übersehen. Diese Ablehnung muß dann aber erst recht für das bayerische Verfassungsrecht gelten, das die genannte subsidiäre Kollegialkompetenz zur Schlichtung von Ressortstreitigkeiten überhaupt nur an untergeordneter Stelle in § 4 IV StRGeschO normiert (vgl. oben sub 9.3. pr.), während die formelle Verfassung deutlich den originären Kompetenzbereich des Ministerrats betont (vgl. Art. 43, 48 I, 55 Nrn. 2 - 4 BV).

Diese Betonung der Bedeutung des Ministerrates als des zentralen Beratungsgremiums der Staatsleitung nach der Verfassung macht das Regierungskollegium neben seinen wichtigen Beschlußkompetenzen auch zum legitimen "Ratgeber" der übrigen im Regierungsbereich vorhandenen Funktionsträger bei Erfüllung ihrer jeweiligen Aufgaben: So kann jeder Ressortminister eine Angelegenheit, die nach der Kompetenzordnung allein seiner Entscheidung unterliegt, dem Ministerrat zur Beratung unterbreiten, um sich insbesondere bei politisch brisanten Entscheidungen der Einbettung in den politi-

schen Grundkonsens des "Regierungslagers" zu versichern. Andererseits kann auch der Ministerpräsident eine solche Ressortangelegenheit zum Anlaß nehmen, um im Ministerrat im Wechselspiel mit den sich in ihm spiegelnden verschiedenen Interessen der Parlamentsmehrheit neue Akzente für die politische Richtung der Regierung zu entwickeln und die Regierungsmitglieder sodann in dieser Richtung zu motivieren.

Jedoch muß in diesen Fällen die Kompetenzordnung gewahrt bleiben, d.h. der Ministerrat kann hier nur beraten, während die Entscheidung stets nur vom Ressortminister zu treffen und zu verantworten ist. Diesen sich bereits aus der Verfassungsordnung ergebenden Unterschied, den § 15 I GOBReg terminologisch verwischt, bezeichnet § 4 V und VI StRGeschO zutreffend, wenn er für diese Fälle bestimmt, der Ressortminister solle sie "der Staatsregierung ... zur Kenntnis ... bringen" [357] bzw. der Ministerpräsident könne sie "vor den Ministerrat bringen", während ansonsten - in § 41 I - IV StRGeschO - stets von "Beschließen" und "Entscheiden" die Rede ist.

Schließlich sei noch eine Besonderheit der Organisation des Bayerischen Ministerrats gegenüber der Bundesregelung erwähnt: Art. 52 S. 1 BV bestimmt ausdrücklich die Staatskanzlei als die zur Unterstützung des Ministerpräsidenten und der Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben berufene Behörde; die Bildung eines eigenen "Kabinettsamts" kommt damit in Bayern - anders als im Bund, vgl. oben sub 7.3. - von Verfassungs wegen nicht in Betracht.

9.5. Die parlamentarische Verantwortlichkeit für Ministerratsbeschlüsse und das Verfahren bei der Beantwortung von Landtagsinterpellationen

Sind damit Kompetenzen und Verfahrensgang des bayerischen Ministerrats behandelt, so bleibt noch die parlamentarische Verantwortlichkeit für seine Tätigkeit zu prüfen: Hierzu wurde in der Literatur

die Frage aufgeworfen, ob das von der Verfassung von 1946 geschaffene System überhaupt als parlamentarisches Regierungssystem gelten könne, nachdem hiernach der Ministerpräsident auf einen festen Zeitraum von vier Jahren installiert wird (Art. 44 I BV), und der Landtag während dieses Zeitraums weder die gesamte Staatsregierung noch einzelne ihrer Mitglieder durch bloßes Mißtrauensvotum stürzen kann [358]; hieraus jedoch zu folgern, es bestehe keine parlamentarische Verantwortlichkeit, hieße die damit ausgedrückte Rechenschafts- und Einstandspflicht mit einem bestimmten Mittel ihrer Geltendmachung verwechseln (vgl. zu dieser Unterscheidung schon oben sub 8.2.1.). Denn auch die Bayerische Verfassung von 1946 kennt solche Mittel, wobei sich das Zitierungsrecht (Art. 24 I BV) und das hiermit zusammenhängende Interpellationsrecht zur Verwirklichung der Rechenschaftspflicht im Rahmen des klassischen Instrumentariums parlamentarischer Verfassungen halten, während die schärfste Waffe zur Realisierung der Einstandspflicht in Art. 44 III 2 und 3 BV eine eigenständige Ausprägung gefunden hat: Der Ministerpräsident muß zurücktreten, wenn die politischen Verhältnisse ein vertrauensvolles Zusammenarbeiten mit dem Landtag unmöglich machen. Als Indiz für das Vorliegen dieses Tatbestandes kommt insbesondere eine Häufung von Mißbilligungsbeschlüssen des Landtags in Betracht, die als schlichte Parlamentsbeschlüsse problemlos zulässig sind und sich dabei natürlich auch gegen einzelne Beschlüsse des Ministerrats wenden können. Tritt der Ministerpräsident daraufhin nicht zurück, liegt die verbindliche rechtliche Beurteilung eines solchen Sachverhalts beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof, den der Landtag entweder mit einem Organstreitverfahren (Art. 64 BV) oder über die in Bayern nach wie vor vorgesehene Ministeranklage (Art. 59 BV) anrufen könnte.

In beiden Fällen wäre der Antrag nur gegen den Ministerpräsidenten zu richten, sein so erzwungener Rücktritt hätte aber jedenfalls nach Art. 44 III 3 BV den Rücktritt der gesamten Staatsregierung zur Folge. Wäre also ein Ministerratsbeschluß Stein des Anstoßes für den Landtag, so ist es lediglich eine Frage der Terminologie, ob man in dem anschließenden Verfahren die Verwirklichung der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Ministerpräsidenten dafür

erblickt, daß seine politische Autorität zur "Richtunggebung" nicht mehr hingereicht hat, den mißliebigen Ministerratsbeschluß zu verhindern, oder ob man hierin die Durchsetzung einer Solidarverantwortlichkeit der gesamten Staatsregierung für ihren Beschluß erblickt. Es ist daher wenig hilfreich, aus der Tatsache, daß die Bayerische Verfassung von 1946 ausdrücklich nur von der parlamentarischen Verantwortung des Ministerpräsidenten für seine Richtlinien (Art. 47 II BV) und der Staatsminister für ihre Ressortleitung (Art. 51 I und II 2 BV) spricht, apodiktisch zu folgern, eine "kollegiale Verantwortung" sei "daneben nicht ausgebildet" [359]. Denn damit wird zwar die begrenzte unmittelbare Stoßrichtung des Landtags, nicht aber das Ergebnis und der Hintergrund eines solchen Vorstoßes genügend erfaßt.

Dies gilt auch für die Rechenschaftspflicht und deren Realisierung im Interpellationsrecht: Anfragen des Landtags an die Staatsregierung können äußerlich immer nur von einem Mitglied der Staatsregierung beantwortet werden; § 1 I der als allgemeine Verwaltungsvorschrift ("Verwaltungsverordnung" nach bayerischer Terminologie) ergangenen "Richtlinien der Staatsregierung für den Verkehr der Ministerien mit Landtag und Senat" v. 27. 6. 1957 [360] bestimmt hierzu verfassungskonform, daß Fragen über die Ressortleitung vom zuständigen Staatsminister (lit. a), dagegen solche Fragen, die die Richtlinien der Politik betreffen oder die Staatsregierung in ihrer Gesamtheit angehen (lit. c), vom Ministerpräsidenten zu beantworten sind.

Dabei ist der Ministerpräsident in Richtlinienfragen als allein zuständiger Amtsträger (Art. 47 II BV), bei Anfragen zur Tätigkeit des Ministerrats dagegen als dessen Vorsitzender (Art. 47 I BV) angesprochen. Der Gleichlauf von Sachkompetenz und Rechenschaftspflicht (vgl. schon oben sub 8.2.3.) erfordert daher, daß der Ministerpräsident in den letztgenannten Fällen seine Antwort zunächst regierungsintern dem Ministerrat zur Beschlußfassung unterbreitet, was in der bayerischen Staatspraxis auch üblich ist [361].

Die Differenzierung der Beantwortungszuständigkeit nach der Kompetenzvertretung für die jeweiligen Ausgangsakte, wie sie durch die genannten "Richtlinien" vorgezeichnet ist, wahrt damit anders als die im Bund anscheinend übliche Unterscheidung nach der parlamentsrechtlichen Qualität der Interpellation (Große Anfrage - Kleine bzw. Mündliche Anfrage; vgl. oben sub 8.2.3.) den Zusammenhang mit der Verteilung der parlamentarischen Verantwortlichkeit.

10. ERGEBNIS

Zieht man die Summe aus der gesamten vorliegenden Untersuchung, so ergibt sich, daß die genuin deutsche Verbindung der verschiedenen denkbaren Strukturprinzipien im Regierungsbereich dem Regierungskollegium keineswegs nur eine untergeordnete Rolle als bloße Schiedsstelle für Ressortkonflikte ohne grundsätzliche politische Bedeutung gegenüber einem nahezu allmächtigen Kanzler und mehr oder weniger auf die laufenden Verwaltungsgeschäfte beschränkten Ressortministern zuweist.

Daß dieser Eindruck in der frühen Nachkriegszeit überhaupt entstehen konnte, hängt mit der anfangs überstarken persönlichen Stellung des ersten Bundeskanzlers unter den äußeren Rahmenbedingungen eines Besatzungsregiumes zusammen; daß die so geprägte Verfassungswirklichkeit zunächst von vielen staatsrechtlichen Autoren sanktioniert worden ist, beruht auf einer verfehlten Interpretation des Art. 65 GG als einer abschließenden Regelung der inneren Struktur der Bundesregierung [362)]. Richtet man dagegen den Blick auf das gesamte Normengefüge des Grundgesetzes mit seinen zahlreichen verstreuten Kollegialkompetenzen und bezieht man dabei die Überlegungen ein, die bei der Geburtsstunde dieses Mischsystems in den Verfassungsberatungen von Weimar Pate gestanden haben, erkennt man, daß sich "Regierung" im eigentlichen Sinne als Umsetzung politischer Ziele, wie sie vom Kanzler formuliert und vertreten werden und idealtypisch vom Staatsvolk in allgemeinen Wahlen gebilligt worden sind, in politische Gesamtleitungsakte auch nach geltendem deutschen Ver-

fassungsrecht im Kabinett vollzieht.

Dieser Zusammenhang zwischen Aufgabe und Struktur erweist sich dabei keineswegs als lediglich zufällige Parallelerscheinung; die Kollegialität der Regierung hat vielmehr im parlamentarischen Regierungssystem neben der klassischen technischen Funktion der Koordination verschiedener Verwaltungszweige eine weitere, politische Grundlegung gefunden: Wo die Regierung personell weitgehend der Parlamentsmehrheit entnommen wird und jedenfalls von deren Vertrauen abhängig ist, muß sich zwangsläufig ein Gremium herausbilden, das durch geringe Mitgliederzahl und Vertraulichkeit seiner Beratungen zu raschem und geschlossenem Handeln befähigt ist, dabei mit den verschiedenen politischen Strömungen und Interessen in der Parlamentsmehrheit personell eng genug verbunden ist, um sie in den Entscheidungsprozeß einbringen zu können, und dennoch genug Selbständigkeit gegenüber den Gruppenegoismen wahrt, um als übergreifende Autorität zwischen ihnen in jeder politischen Tagesfrage aufs neue den Ausgleich herzustellen und sie so beständig zur "Regierungsmehrheit" in Parlament und Volk zu integrieren.

Andererseits hat sich in nahezu allen parlamentarisch regierten Flächenstaaten in unserem Jahrhundert eine herausgehobene Stellung des Regierungschefs ausgeprägt: In Deutschland zeigt sich dies nicht zuletzt darin, daß alle Nachkriegsverfassungen der deutschen Flächen-Gliedstaaten [363)] - selbst die Verfassung des so traditionsreichen bayerischen Staates - dem Vorbild der Weimarer Reichsverfassung gefolgt sind und dem Regierungschef die Aufgabe zugesprochen haben, die Richtlinien der Politik zu bestimmen. Damit wird zwar einem für die moderne Massendemokratie typischen Zug zur Personalisierung der Macht entsprochen, indem der Wählerschaft eine einzelne Persönlichkeit als Protagonist und Garant eines bestimmten Regierungsprogramms vorgestellt wird. Doch die so vorgestellte und von den Verfassungen angestrebte Einheit des im Staate zu verwirklichenden politischen Willens kann und muß vom Regierungschef täglich aufs neue nicht durch Weisungen, sondern durch Motivation und Überzeugung des in der Parlamentsmehrheit und ihren Gruppie-

rungen verwurzelten Regierungskollegiums hergestellt werden; die in den Verfassungen als politische Aufgabe konzipierte Richtlinienbestimmung ist damit auf das rechtlich "entscheidende" Kabinett hin bezogen und also vom Ansatz her schon gar nicht geeignet, dieses auf Dauer zu verdrängen.

Daß trotz dieser Übereinstimmung in der Grundkonzeption bei der Regelung des internen Verfahrensganges des Regierungskollegiums verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten offen stehen, hat der Vergleich zwischen dem Bund und Bayern gezeigt. Daß dabei die jetzige bayerische Regelung weit mehr ins Detail geht und damit die Kollegialtätigkeit stärker "verrechtlicht", mag damit zusammenhängen, daß nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes der Schwerpunkt der Ländertätigkeit auf dem Gesetzesvollzug liegt [364)], der einer Verfahrensvertypung weit zugänglicher ist als hochpolitische Grundsatzentscheidungen.

Der Verfassungsrechtler muß hier bescheiden einräumen, daß in dem Gefüge sozialer Interaktionen im Entscheidungsprozeß der Regierung ein normativ nicht erfaßbarer Restbereich bleibt und bleiben muß, der von den jeweils konkret handelnden Politikern entsprechend ihrer persönlichen, fachlichen und parteipolitischen Stellung zueinander unterschiedlich ausgefüllt wird. Doch muß der Verfassungsrechtler auch darauf bestehen, daß die Grenzen dieses Freiraums erkannt und beachtet werden, die die Verfassung im Interesse der Funktionsfähigkeit und Erhaltung des parlamentarischen Regierungssystems errichtet hat.

Zur näheren Bestimmung dieser Grenzen möge diese Arbeit einen Beitrag geleistet haben.

Anmerkungen zu 1. und 2.

1) So insbes. die Kommentierungen zu Art. 65 GG, z.B. Liesegang in: v. Münch, aaO, Rdnr. 2 zu Art. 65

2) Kleinertz, aaO (1952), Wöckel, aaO (1957), Liedtke, aaO (1962)

3) Kröger, aaO (1972)

4) v. Wick, aaO (1955/57)

5) vgl. Münch, aaO, S. 205 f.

6) BVerfGE 45, 2 (Leitsatz 7) und 45, 46 f.

7) vgl. zum folgenden Oestreich, aaO, S. 83 ff. (Behördenorganisation)

8) Nomenklatur gemeindeutsch (so auch im Herzogtum/Kurfürstentum Baiern) mit wenigen lokalen Abweichungen

9) vgl. Oestreich, aaO, S. 86: Dabei war die fürstliche Kanzlei, die nicht mit der allgemeinen Kanzlei (Schreibstube) verwechselt werden darf, häufig aus der Hofkammer ausgegliedert worden.

10) vgl. Oestreich, aaO

11) vgl. für Baiern Heydenreuter, aaO, S. 238, wo auch die bairische Sonderentwicklung betont wird, bei der die Errichtung des "Geheimen Rates" dem Herzog (Wilhelm V.) 1581 vom Oberstlandhofmeister abgetrotzt werden mußte, der einmal etablierte Rat sich dann aber wegen seiner Koordinierungsvorzüge unter Maximilian I. sehr schnell zu dessen wichtigstem Regierungsinstrument entwickelte;

12) vgl. Scheuner, aaO (Politische Koordination), S. 902 ff.

13) vgl. Seydel-Graßmann, aaO, S. 78

14) d.h. die Staatssekretäre als die beamteten Leiter der Reichszentralbehörden, vgl. Gesetz, betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers v. 17. 3. 1878, RGBl S. 7

15) so Anschütz, aaO (Parlament und Regierung), S. 30 f.

16) so v. Stein, aaO, S. 275 ff.; vgl. auch Wittmayer, aaO (Weimarer Reichsverfassung), S. 342: "Drängt die Anbahnung der politischen Verantwortlichkeit zur politischen Solidarität der Minister und zur möglichsten Geschlossenheit des Regierungssystems, so wird die Einrichtung eines Ministerrats oder Gesamtministeriums deren wichtigster Behelf, ihr sichtbarer Träger und dankbarstes Förderungsmittel."

17) vgl. zum Zusammenhang zwischen allgemeinem Wahlrecht und Parteidisziplin Redslob, aaO, S. 34 ff., insb. S. 36, und zur Gesamtentwicklung zum modernen Parteienstaat Leibholz, aaO, S. 218 ff.

Anmerkungen zu 2.

18) Ein Regieren mit wechselnden Mehrheiten ist nicht mehr möglich, wie die Vorgänge zu Ende der 8. Legislaturperiode des Dt. Bundestages eindrucksvoll belegen: Die Oppositionsfraktion (CDU/CSU) versagte dem von ihr zunächst begrüßten Entwurf eines Verkehrslärmschutzgesetzes nach Ablehnung durch die Koalitionsfraktion der F.D.P. die Zustimmung mit der Begründung, sie wolle nicht "Mehrheitsbeschaffer für eine zerstrittene Regierungskoalition" sein, vgl. SZ v. 5./6.7. 1980 (Nr. 153), S. 1, Sp. 2: "Uneinige Regierungskoalition verhilft der Opposition zu Abstimmungserfolgen". Daß eine solche Abstimmungsniederlage nicht zum Rücktritt der Regierung führt, wie es in der Logik des klassischen parlamentarischen Regierungssystems gelegen hätte, hängt - abgesehen von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung des Systems - damit zusammen, daß unter der Herrschaft des allg. Wahlrechts die Regierung ihre Legitimation letztlich vom Volk empfängt, eine einzelne Abstimmungsniederlage im Parlament - anders als der Verlust der Wahlen für die Regierungspartei(en) oder eine permanente Obstruktion des Parlaments - den Verlust der Zustimmung des Volkes zur Regierung noch nicht erweist, vgl. Redslob, aaO, S. 39;

19) vgl. z.B. Glum, aaO (Staatsrechtliche Struktur), S. 151 und 180

20) so Glum, aaO (Staatsrechtliche Struktur), S. 151

21) so Smend, aaO, S. 39, der diesen Vorgang "funktionelle Integration" nennt und darin schließlich doch "die Bildung einer politischen Gesamthaltung" sieht, womit er aber den von ihm vorher selbst betonten rein formalen Charakter parlamentarischer Gesamtwillensbildung zu stark in den Hintergrund treten läßt.

22) vgl. Scheuner, aaO (Bereich der Regierung), S. 261 f.

23) so Scheuner, aaO (Bereich der Regierung), S. 277

24) vgl. Leibholz, aaO, S. 240 f.: "Sie (sc. die Parteien) erheben den Anspruch, das Volk zu sein."

25) so Smend, aaO, S. 27

26) Daß es derartige Verbindungen zwischen Ministern und Gruppen im Parlament entgegen dem mancherorts hochgehaltenen alten Ideal von der rein fachlichen Bindung des Ressortministers tatsächlich gibt, zeigt sich schon daran, daß heutige Regierungschefs - auch die Bundeskanzler - nur noch ganz selten einen Minister - selbst der eigenen Partei - entlassen, weil sie anderenfalls den Verlust der parlamentarischen Unterstützung durch dessen "Hausmacht" befürchten müssen, vgl. Loewenberg, aaO, S. 280 f.; daß es daneben tatsächlich gelegentlich noch "reine" Fachminister gibt, widerlegt die dargestellte Beobachtung nicht.

27) vgl. Eschenburg, aaO (Staat und Gesellschaft), S. 689: "Indem der Regierungschef die wichtigsten Persönlichkeiten seiner Partei und der Koalitionspartner in das Kabinett aufnimmt, schafft er die Einheit seiner Partei und der Koalition und erhält damit auch die notwendige Mehrheit im Parlament."

Anmerkungen zu 2. und 3.

28) so für das Bundeskabinett unter Helmut Schmidt: mdl. Mitteilung des Kabinettsreferenten im Bundeskanzleramt, MinRat Rang, an den Verfasser v. 8. 9. 1978; für die Kabinette Brandt vgl. Brandt, aaO, S. 303; für den bayer. Ministerrat der "Viererkoalition" (1954-57) vgl. Kritzer, aaO, S. 317; für die britischen Nachkriegsregierungen vgl. Morrison, aaO, S. 6 ff.

29) vgl. hierzu bereits eindringlich Redslob, aaO, S. 135 ff.

30) Smend, aaO, S. 27 ff. nennt dies "persönliche Integration", wobei er zunächst den einzelnen Minister im Auge hat.

31) vgl. hierzu Leibholz, aaO, S. 231

32) vgl. Hennis, aaO, S. 39

33) vgl. Art. 9 der Frz. Verfassung vom 28. 9. 1958, bei Mayer-Tasch, aaO, S. 109

34) vgl. Art. 49 und 50 der Frz. Verfassung, aaO, S. 117

35) abgedruckt bei Grab, aaO, S. 239 ff.

36) vgl. Furet-Richet, aaO, S. 426

36a) so Jennings, aaO, S. 214; die dort außerdem noch genannte Aufgabe der "supreme control of the national executive" kann wohl ebenso gut, wenn nicht gar besser der jeweilige Ressortminister erfüllen.

36b) so Böckenförde, aaO, S. 204 f.

37) Dieses Wortlautargument taucht erstmals zu Art. 52 WRV auf bei Glum, aaO (Staatsrechtliche Stellung), S. 7

38) vgl. Herkner, aaO, S. 5 f.

39) vgl. hierzu Rosenthal, aaO, S. 13

40) vgl. Born, aaO, S. 76 ff.

41) RGBl S. 7

42) vgl. v. Seydel, aaO (Commentar), S. 180 f.

43) s. Änderungsgesetz v. 17. 5. 1907, RGBl S. 201, 202 f., und Neubekanntmachung des Gesetzes v. 18. 5. 1907, RGBl S. 245, 252

44) vgl. Rosenthal, aaO, S. 62 und 64

45) RGBl S. 1274

46) vgl. schon v. Seydel, aaO (Commentar), S. 181 ff. und v. Bismarck, aaO, S. 274 (Brief an König Ludwig II. von Bayern v. 29. 6. 1877)

Anmerkungen zu 3.

47) vgl. Born, aaO, S. 16

48) vgl. Huber, aaO (Bd. IV), S. 164

49) vgl. Huber, aaO (Bd. IV), S. 264

50) abgedruckt u.a. bei Finger, aaO, S. 416 ff.

51) sc. den König; hier zeigt sich i.ü., daß auch das konstitutionelle preußische Regierungskollegium der Konzeption nach nur ein Beratungsgremium des Königs war, bei dem zumindest nominell die letzte Entscheidung lag, vgl. oben für Bayern 2.1. (mit Fußnote 13)

52) VII. Jahrgang (1889/90), S. 412 ff., 424 ff., 440 ff., abgedruckt bei Preuß, aaO (Staat, Recht und Freiheit), S. 172-200

53) zu einem ähnlichen Vorschlag von Anschütz vgl. Gillessen, aaO, S. 107

54) so Preuß, aaO (Staat, Recht und Freiheit), S. 195/6

55) so Preuß, aaO (Staat, Recht und Freiheit), S. 197

56) vgl. hierzu schon oben 2.2. a.A., insbesondere das Zitat Wittmayer in Fußnote 16

57) RGBl S. 169

58) so Huber, aaO (Bd. V), S. 1080

59) RGBl S. 327

60) so Schulze in: Erdmann-Mommsen, aaO, S. XXXVII

61) vgl. Huber, aaO (Bd. V), S. 1187 f.

62) vgl. Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung, Bd. 326, S. 388

63) zitiert nach Glum, aaO (Staatsrechtliche Stellung), S. 24

64) so Preuß schon in einem Aufsatz vom Sept. 1917, abgedruckt bei Preuß, aaO (Staat, Recht und Freiheit), S. 290 ff., hier S. 297

65) so Preuß, aaO (Deutschlands Staatsumwälzung), S. 11 f.

66) Das brit. Kabinett und der brit. Premierminister waren für Preuß und die von ihm im Reichsamt des Innern vom 9. - 12. 12. 1919 versammelte Sachverständigenkonferenz das große Vorbild, vgl. Gillessen, aaO, S. 125;

67) so Preuß, aaO (wie 65), S. 12

68) vgl. zu diesem Gedankengang Preuß, aaO (Staat, Recht und Freiheit),

Anmerkungen zu 3.

S. 297 und Gillessen, aaO, S. 109 f.

69) vgl. Preuß (Parlamentarische Regierungsbildung, Zeitungsartikel v. 9. 10. 1921, abgedruckt in: Preuß, aaO (Staat, Recht und Freiheit), S. 442 ff.

70) Verhandlungen des Verfassungsausschusses in: Verhandlungen der Verfassunggebenden Dt. Nationalversammlung, Bd. 326, S. 300

71) vgl. Wöckel, aaO, S. 72

72) zitiert nach Erdmann in: Erdmann-Mommsen, aaO, S. IX

73) vgl. Poetzsch-Heffter, aaO, S. 517

74) vgl. Glum, aaO (Staatsrechtliche Stellung), insb. S. 20 f.

75) vgl. Amphoux, aaO, S. 176

76) vgl. Reber, aaO, S. 35 und 61 f. m.w.N.; Reber hält dieses Vorgehen aaO für verfassungskonform; zu meiner Position bei entsprechender Konstellation unter Geltung des GG vgl. unten sub 5.2.2.3.

77) Gemeint sind der Reichskanzler Hermann Müller und die Reichsminister Hilferding, Severing und Wissel.

78) Gemeint sind die der Deutschen Demokratischen Partei angehörenden Minister.

79) vgl. auch Wittmayer, aaO (Reichsverfassung), S. 344 f.

80) vgl. Erdmann, aaO, S. 227

81) vgl. die Statistik bei Broszat, aaO, S. 350

82) RGBl I S. 141

83) vgl. Pünder, aaO, S. 143

84) so Knöpfle, aaO, S. 857

85) vgl. v. Doemming-Füßlein-Matz, aaO, S. 434 f. (8. Sitzung des Organisationsausschusses v. 30. 9. 1948)

86) ibid., S. 424

87) so ibid., S. 438

88) zitiert nach dens., aaO, S. 437

89) ibid., S. 438

90) ibid., S. 439

Anmerkungen zu 3.

91) vgl. Parlamentarischer Rat, aaO, S. 36 ff.

92) vgl. Glum, aaO (Staatsrechtliche Struktur), S. 173

93) vgl. Parlamentarischer Rat, aaO, S. 36 ff.

94) ibid., S. 39

95) vgl. Dr. Laforet in: Parlamentarischer Rat, aaO, S. 410

96) vgl. Dr. Katz und Schönfelder in: Parlamentarischer Rat, aaO, S. 410

97) vgl. Parlamentarischer Rat, aaO, S. 412

98) Heuss dachte offenbar noch nicht an ein eigenes Wohnungsbauministerium.

99) so Dr. Heuss in: Parlamentarischer Rat, aaO, S. 411

100) so die Genannten daselbst

101) so Dr. Schmid in: Parlamentarischer Rat, aaO, A. 410/11

102) vgl. hierzu insbesondere die Darstellung bei Baring, aaO

103) VOBlBZ S. 406

104) vgl. Amphoux, aaO, S. 270 und Adenauer am 29. 12. 1965, zitiert nach Baring, aaO, S. 41: "Die Verhandlungen mit den Hohen Kommissaren mußte ich allein führen. Die Herren wünschten nicht, daß so viele anwesend waren, und es wäre auch nicht gut gewesen. Es war gut, daß sie einem geschlossenen und entschlossenen Willen gegenüberstanden."

105) GMBl S. 137

106) RMBl S. 173

107) zur Bedeutung dieser Vorschrift vgl. auch v. Mangoldt-Klein, aaO VI 1 b vor Art. 62 (S. 1205) und Wöckel, aaO, S. 18 ff.

108) vgl. hierzu Baring, aaO, S. 27

Anmerkungen zu 4.

109) Einen Fall bedenklicher Überdehnung der - nach dortigem Verfassungsrecht obendrein besonders schwach ausgestalteten - Richtlinienkompetenz des Berliner Reg. Bürgermeisters (Stobbe) berichtet die SZ v. 16. 9. 80 (Nr.214, 36. Jg.), S. 1, Sp. 3/4 ("Berlin schiebt irakische Diplomaten ab"): Danach habe dieser im Einvernehmen mit dem Innen- und Justizsenator den Generalstaatsanwalt "angewiesen", das Verfahren

Anmerkungen zu 4.

gegen zwei irakische Diplomaten wegen versuchten Mordes und Sprengstoffanschlags "einzustellen"; da bereits Anklage erhoben war, dürfte es sich um einen Antrag bei Gericht auf Einstellung nach § 154 b III und IV StPO gehandelt haben, dem das Gericht nach § 154 b IV StPO entsprechen muß. Da insoweit das Opportunitätsprinzip, nicht das Legalitätsprinzip gilt, wäre eine entsprechende Weisung des Justizsenators an den Generalstaatsanwalt durchaus zulässig gewesen; hingegen durfte der Reg. Bürgermeister die Weisung nicht selbst erteilen, sondern allenfalls den Justizsenator hierzu anregen, nimmt man eine pos. Weisung an, vgl. Fn. 124,

110) so auch v. Brüneck, aaO

111) BGBl I S. 111

112) BGBl I S. 709

113) vgl. Amphoux, aaO, S. 266

114) vgl. etwa v. Mangoldt-Klein, aaO, III 2 c zu Art. 65 (S. 1256 f.)

115) so aber Maunz, aaO, S. 261 und in: M-D-H-S, Rdnr. 2 zu Art. 65; desgl. v. Mangoldt-Klein, aaO, III 2 b zu Art. 65 (S. 1255 f.)

116) zum Zugang zum Kollegium vgl. unten 7.1.

117) vgl. Eschenburg, aaO (Richtlinien), S. 383

118) vgl. Knöpfle, aaO, S. 930

119) so Junker, aaO, S. 117 ff.

120) so insb. Maunz, aaO, S. 261 und in: M-D-H-S, Rdnr. 2 zu Art. 65; v. Mangoldt-Klein, aaO, III 2 b zu Art. 65 (S. 1256); Junker, aaO, lehnt zwar auf S. 51 gegen Maunz zu Recht die Normqualität der positiven Richtlinie ab - insofern geht es ja um politische, einer Verrechtlichung unzugängliche "Richtunggebung" im oben sub 4.1.2.1. dargestellten Sinne -, läßt aber auf S. 119 ff. deutlich erkennen, daß auch er von der Ausfüllungsbedürftigkeit der Richtlinien ausgeht.

121) so Knöpfle, aaO, S. 926 f.

122) vgl. hierzu auch die oben sub 3.3.2.4. referierten Erörterungen im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates

123) Diese rechtzeitige Kenntnis sucht § 3 GOBReg durch eine Berichtspflicht der Bundesminister gegenüber dem Bundeskanzler bei richtlinienrelevanten Vorhaben der Ressorts zu sichern, wobei freilich naturgemäß die Einschätzungsprärogative beim Minister liegt.

124) In dem oben in Fußnote 109 referierten Berliner Beispiel konnte daher der Reg. Bürgermeister dem Justizsenator allenfalls dann eine Wei-

Anmerkungen zu 4.

sung erteilen, wenn man in dem Einstellungsantrag der Anklagebehörde nach § 154 b III und IV StPO den actus contrarius zur Anklageerhebung sieht, da dann eine nachträgliche, nur negative Weisung vorläge.

125) Bei ihm liegt insoweit die früher beim Staatsoberhaupt angesiedelte Organisationsgewalt, vgl. Art. 64 GG und § 9 S. 1 GOBReg, dazu grundlegend Böckenförde, aaO, insb. S. 139 ff.;

126) Daß Art. 65 S. 3 GG sich nur auf diese Fälle und nicht auch auf Meinungsverschiedenheiten zwischen dem fachlich zuständigen und einem beliebigen anderen Bundesminister bezieht, ist angesichts der systematischen Stellung der Vorschrift hinter Art. 65 S. 2 GG allgemein anerkannt, da anderenfalls jeder Minister selbst in die Detailfragen jedes anderen Ressorts hineinregieren könnte und damit die eigenverantwortliche Leitung der einzelnen Geschäftsbereiche unmöglich würde, vgl. z.B. v. Mangoldt-Klein, aaO, V 2 a zu Art. 65 (S. 1267).

127) so Wick, aaO, S. 88

128) vgl. v. Wick, aaO, S. 89; ihm folgt im Grundsatz - soweit ersichtlich - nur Böckenförde, aaO, S. 179 ff. und S. 138 Fn. 40, allerdings speziell zugeschnitten auf seine Auslegung des Art. 86 GG, vgl. dazu unten sub 5.1.4. a.E. (S. 67)

129) vgl. v. Mangoldt-Klein, aaO, V 3 zu Art. 65 (S. 1268) und Maunz in: M-D-H-S, Rdnr. 22 zu Art. 62

130) vgl. BVerfGE 26, 338, 395 f.: "in aller Regel"; 45, 1, 46

Anmerkungen zu 5.

131) vgl. v. Wick, aaO, zusammenfassend auf S. 132

132) vgl. Böckenförde, S. 286 ff.

133) vom 3. 5. 1924, RMBl S. 173

134) Der Parlamentarische Rat wollte ausdrücklich die Detailregelung dieses Verhältnisses der Geschäftsordnung der Bundesregierung überlassen, so unwidersprochen Abg. Dr. Heuss in: Parl. Rat, aaO, S. 411;

135) vgl. auch Böckenförde, aaO, S. 123

136) vgl. § 31 SGB-AT

137) vgl. z.B. das Raumordnungsgesetz v. 8. 4. 1965 (BGBl I S. 306) und das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8. 6. 1967 (BGBl I S. 582)

138) so Scheuner, aaO (Bereich der Regierung), S. 277

Anmerkungen zu 5.

139) so Friesenhahn, aaO, S. 38; Friesenhahn gibt seiner Bemerkung freilich aaO eine über die Gesetzgebung weit hinausreichende Bedeutung - etwa auch im Bereich der Organisationsgewalt -, worauf im vorliegenden Zusammenhang nicht näher eingegangen werden kann.

140) vgl. die statistischen Angaben in v. Münch, aaO, Komm. zu Art. 76 a.E.

141) vgl. § 31 BVerfGG, insb. Abs. 2: Man könnte geradezu von negativer Gesetzgebung sprechen.

142) vgl. § 3 I BHO

143) vgl. Fischer-Menshausen in: v. Münch, aaO, Rdnr. 12 zu Art. 110

144) vgl. Heckel, aaO, S. 389 f.

145) vgl. Fischer-Menshausen in: v. Münch, aaO, Rdnr. 20 zu Art. 110

146) die sog. Notstandsverfassung

147) die zur Ausfüllung der Notstandsverfassung ergangenen Notstandsgesetze, vgl. statt aller § 2 I des Gesetzes über die Sicherstellung von Leistungen auf dem Gebiet der gewerblichen Wirtschaft sowie des Geld- und Kapitalverkehrs i.d.F. der Bek. vom 3. 10. 1968 (BGBl I S. 1069)

148) Die Kommentarliteratur ist hierzu leider nicht sehr aufschlußreich: Während Herzog in: M-D-H-S, zu Art, 80 a auf die Antragsberechtigung nicht eingeht, steht die Kommentierung zu Art. 80 a im Bonner Kommentar noch aus.

149) vgl. die britischen Koalitionsregierungen unter Asquith bzw. Lloyd George im I. und unter Chamberlain bzw. Churchill im II. Weltkrieg

150) vgl. Poetzsch-Heffter, aaO, S. 511 ff.

151) vgl. für den erstgenannten Fall (Kollegium statt ermächtigtem Minister) Maunz in: M-D-H-S, Rdnr. 7 zu Art. 80 und ausführlich v. Brüneck, aaO, für den zweitgenannten Fall (Minister statt Kollegium) BVerfGE 11, 77, 84 f. und Maunz in: M-D-H-S, Rdnr. 6 zu Art. 80

152) Beispiel: § 97 S. 1 des Berufsbildungsgesetzes vom 14. Aug. 1969 (BGBl I S. 1112)

153) vgl. oben sub 4.2.

154) vgl. v. Wick, aaO, S. 66 ff.

155) vgl. Art. 129 III GG

156) Dabei ist der Bundestag bei der Auswahl des zuständigen Bundesministers an die Ressorteinteilung durch den Bundeskanzler gebunden, vgl. Böckenförde, aaO, S. 291 ff.

Anmerkungen zu 5.

157) Dieser Unterschied der Fassung beider Normen ist neben Art. 80 I GG ein weiterer Beleg dafür, daß das Grundgesetz die verschiedenen "Teilorgane" im Regierungsbereich auseinanderhält, und spricht damit wiederum für die hier vertretene Auffassung, wonach der Begriff "Bundesregierung" im Grundgesetz durchgehend das Regierungskollegium bezeichnet.

158) zum Problem der Regierungsverantwortlichkeit im einzelnen vgl. unten sub 8.

159) Beispiel: Ernennung der Bundesanwälte nach § 149 GVG

160) Zur Sicherung der Länderrechte ist nämlich auch hier letztlich das Bundesverfassungsgericht berufen (insb. Art. 93 I Nr. 3 GG), wenn auch bei der Beteiligung des Bundesrates noch etwas von seinen früheren judiziellen Aufgaben (vgl. Art. 76 I RV 1871) mitschwingen mag.

161) vgl. Gubelt in: v. Münch, aaO, Rdnr. 17 zu Art. 37

162) Dabei sieht Art. 84 IV GG im Konfliktsfalle wiederum eine hier durch die Beschränkung auf die Rechtmäßigkeit deutlich quasi-judizielle Vorprüfung durch den Bundesrat vor der letztentscheidenden Rechtskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht vor.

163) Die abweichende Meinung von Herrfahrdt in: Bonner Kommentar, aaO, Erl. II 3 zu Art. 84, wonach durch Bundesgesetz hier auch einzelnen Bundesministern ein Weisungsrecht eingeräumt werden könne, dürfte sich schon angesichts eines Wortlautvergleichs mit der Parallelvorschrift des Art. 85 III 1 GG verbieten; wie hier v. Mangoldt-Klein, aaO, Erl. V 3 zu Art. 65 (S. 1268)

164) vgl. BayVBl 77, 152 f.

165) vgl. BVerwGE 36, 327, 333

166) vgl. BVerwGE 36, 327, 334

167) vgl. hierzu v. Doemming-Füßlein-Matz, aaO, S. 642 f.

168) 16. Sitzung v. 3. 12. 1948; vgl. Parl. Rat, aaO, S. 190

169) 36. Sitzung v. 12. 1. 1949; vgl. Parl. Rat, aaO, S. 445

170) In dieser Phase war nämlich die Regelung des Erlasses allgemeiner Verwaltungsvorschriften in einer Norm für die Bundeseigenverwaltung wie für den Ländervollzug von Bundesgesetzen zusammengefaßt.

171) Dementsprechend beziehen den Art. 86 GG nur auf das Kollegium Maunz in: M-D-H-S, Rdnr. 10 zu Art. 86; v. Mangoldt-Klein, aaO, V 3 zu Art. 65 (S. 1268); v. Wick, aaO, S. 104 f.; Broß in: v. Münch, aaO, Rdnr. 6 zu Art. 86. Das BVerfG hat sich - soweit ersichtlich - bisher nicht festgelegt, in BVerfGE 26, 338, 396 die Frage ausdrücklich offengelassen.

Anmerkungen zu 5.

172) BGBl I S. 829

173) vgl. Böckenförde, aaO, S. 138 Fn. 40

174) ibid., S. 133 ff. m.w.N. für die Gegenmeinung

175) Daß die "Einrichtung der Behörden" in Art. 86 S. 2 GG nicht nur deren innere Organisation, sondern auch deren Errichtung umfaßt, ist nahezu allgemein anerkannt, vgl. Maunz in: M-D-H-S, Rdnr. 14 zu Art. 86 m.w.N.

176) Im Sinne einer Kollegialkompetenz deuten denn auch Art. 26 II 1 GG Maunz in: M-D-H-S, Rdnr. 44 zu Art. 26; v. Mangoldt-Klein, aaO, Anm. V 3 zu Art. 65 (S. 1268); Hernekamp in: v. Münch, aaO, Rdnr. 29 zu Art. 26; v. Wick, aaO, S. 132

177) BGBl I S. 444

178) vom 1. 6. 1961 (BGBl I S. 649)

179) BGBl I S. 966

180) Zur Terminologie: Heckel, aaO, S. 389 beschränkt diesen Ausdruck auf rein formelle Gesetze, während Smend, aaO, S. 101 auch Akte materieller Gesetzgebung als staatliche Integrationsakte einbezieht.

181) Zum damit verbundenen Übergang vom Dualismus Parlament - Regierung zum Dualismus Regierungsmehrheit - Opposition vgl. z.B. Scheuner, DÖV 57, 635; Leibholz, aaO, S. 264; Meyer, VVDStRL 33, 81-89, sowie Maunz in: M-D-H-S, Rdnr. 13 zu Art. 62

182) vgl. Friesenhahn, aaO, S. 33

183) vgl. v. Wick. aaO, S. 88

184) vgl. Münch, aaO, S. 8 f. und 206

185) vgl. v. Mangoldt-Klein, Anm. V 2 b zu Art. 65 (S. 1267)

186) BGBl I S. 243

187) BGBl I S. 105

188) vgl. Art. 94 II 1 GG

189) Mehrparteienprinzip und Chancengleichheit der politischen Parteien gehören nach BVerfGE 2, 1 zu den Wesensmerkmalen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung i.S.d. Art. 21 II 1 GG.

190) Diese Begriffsbildungen finden sich bei Denninger, aaO, S. 120.

191) BGBl I S. 582

192) In § 1 StabG ist dies das sog. "magische Viereck" des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Anmerkungen zu 5.

193) so Denninger, aaO, S. 120

194) vgl. hierzu BVerfGE 25, 371, 396 ("Lex Rheinstahl")

195) BGBl I S. 955

196) BGBl I S. 676

197) so auch Finger[2], aaO, Erl. 2 b zu § 15 BBahnG; das Kabinett entscheidet dabei nur über die Begründetheit des Einspruchs des Bundesverkehrsministers, kann den Verwaltungsratsbeschluß also nur kassieren, aber nicht durch eine andere positive Regelung ersetzen.

198) In Deutschland war in jener Epoche die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes und der zugehörigen gemeinsamen Infrastruktur sogar ein wesentlicher Motor der nationalen Einigung und damit der (Gesamt-) Staatsbildung, wie die Bedeutung des Wirkens Friedrich Lists (1789-1846) bezeugt, vgl. hierzu etwa Schieder, aaO, S. 68 f.

199) Als "verfassungsrechtlich bedenklich" bezeichnet die Regelung auch v. Wick, aaO, S. 131 Fn. 67

200) so für § 32 S. 2 PostVG Kämmerer-Eidenmüller, aaO, Anm. 2 zu § 32 PostVG

201) vgl. BVerfG DÖV 69, 102 ff.

202) BGBl I S. 173

203) GMBl S. 137

204) vgl. Böckenförde, aaO, S. 139 ff.

205) so auch Lechner-Hülshoff, aaO, Erl. 6 zu § 9 GOBReg

206) vgl. hierzu oben 4.2.

207) zum Problem der Ministerverantwortlichkeit vgl. unten sub 8.

208) so wohl auch Lechner-Hülshoff, aaO, Erl. 8 zu § 15 GOBReg und Bryde in: v. Münch, aaO, Rdnr. 12 zu Art. 80

209) wie hier Kröger, aaO, S. 58 f. und wohl auch Böckenförde, aaO, S. 172 Fn. 12 und S. 209 f., der allerdings argumentiert, das Verdikt der Verfassungswidrigkeit sei vermeidbar, wenn man nicht die Vorlagepflicht, sondern die Informations- und Koordinationsfunktion betone, was aber doch - wie hier - auf die Verneinung einer Entscheidungskompetenz des Kabinetts hinausläuft; der "Beschluß" nach § 15 I GOBReg kann dann nur informatorische Bedeutung haben.

210) aaO, S. 119 ff.

211) so BVerfGE 45, 1, 47

Anmerkungen zu 5.

212) Hinsichtlich der Beschlußfassungsfrage ist BVerfGE 45, 1, 46 ff. unergiebig, weil es dort nicht darum geht, ob die Entscheidung nach Art. 112 GG anstelle des Bundesfinanzministers vom Bundeskabinett hätte getroffen werden müssen, sondern ob anstelle eines Vorgehens des Ministers nach Art. 112 GG nicht vielmehr ein Ergänzungshaushaltsgesetz nach Art. 110 GG notwendig gewesen wäre, dessen Entwurf unstreitig nach Art. 76 I GG nur vom Kollegium hätte eingebracht werden können.

213) Mdl. Auskunft des Kabinettsreferenten im Bundeskanzleramt, MinRat Rang, vom 8. 9. 1978 an den Verfasser; während der Beratung scheint der Unterschied nicht ebenso signifikant zu sein, weil nach derselben Auskunft förmliche Abstimmungen im Kabinett generell selten sind, vielmehr üblicherweise so lange diskutiert wird, bis sich gegen eine vom Bundeskanzler vorgetragene Zusammenfassung kein Widerspruch mehr erhebt (vgl. auch Brandt, aaO, S. 303). Dieses Verfahren entspricht - nebenbei bemerkt - der Integrationsfunktion des Kabinetts auch besser als das "parlamentarische" Abstimmungsverfahren.

214) zitiert nach Buchheim, aaO, S. 341/2

215) § 4 GOBReg ist hier nicht einschlägig: Wenn danach der Minister eine für nötig erachtete Erweiterung oder Änderung der Richtlinien vom Kanzler zu erbitten hat, ist dies deutlich auf eine grundsätzliche Veränderung des Regierungsprogramms für die Gesamtheit der künftigen Regierungstätigkeit aufgrund von im betreffenden Ressort gemachten Erfahrungen, nicht auf eine Einzelfallentscheidung zugeschnitten.

216) Auch für einen Minister ist es oft schwer, jederzeit beim Kanzler persönlich vorzusprechen; der schriftliche Verkehr über das Bundeskanzleramt bringt dagegen Zeitverlust - häufig über die nächste Kabinettssitzung hinaus.

217) vgl. Buchheim, aaO, S. 339 f.

218) vgl. Meyer, VVDStRL 33, 103 Fn. 99

219) vgl. Hennis, aaO, S. 31

220) vgl. Hennis, aaO, S. 28 ff.

221) vgl. die Äußerung Bundeskanzler Schmidts in der Politischen Akademie Tutzing, er habe noch "nicht ein einziges Mal" in viereinhalb Jahren Kanzlerschaft von seiner "Richtliniengewalt" Gebrauch gemacht, zitiert nach SZ Nr. 229 vom 5. 10. 1978, S. 11 Sp. 3

222) so Jochimsen in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1970, S. 949 ff. (950)

223) vgl. aus der Weimarer Zeit das eindrucksvolle Beispiel des Eisenbahnerstreiks von 1922, oben sub 3.2.2.1.

Anmerkungen zu 5.

224) So hat der Bundesminister der Finanzen (Matthöfer) auf die Vorschläge des fachlich zuständigen Bundesministers des Innern (Baum) zur Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität vor dem Innenausschuß des Bundestages hin in einem Schreiben an den Bundeskanzler (Schmidt) eine kollegiale Behandlung des Problems gefordert, da die Rauschgiftkriminalität in all ihren Aspekten nur durch ein ressortübergreifendes Programm bewältigt werden könne, vgl. SZ Nr. 241 vom 18. 10. 1979, S. 1 Sp. 2-4; S. 2 Sp. 5

225) vgl. Böckenförde, aaO, S. 187 ff. und Liesegang in: v. Münch, aaO, Rdnr. 16 a.E.

226) so aber allgemein Eschenburg, aaO (Staat und Gesellschaft), S. 735

227) BGBl I S. 1673

228) so von Kröger, aaO, S. 59 und Böckenförde, aaO, S. 209 f.

229) Daß diese Kollegialkompetenz zur parteipolitischen Proporzbildung bei Koalitionsregierungen mißbraucht werden kann, vermag die juristische Begründung nicht zu entkräften; i.ü. würde eine unabhängige Personalpolitik ebenfalls - zur Bildung einer politischen "Hausmacht" des jeweiligen Ministers - mißbraucht werden können.

230) BGBl I S. 368

Anmerkungen zu 6.

231) BGBl I S. 1284

232) vgl. Lechner-Hülshoff, aaO, Erl. 1 zu § 26 GOBReg

233) so von Böckenförde, aaO, S. 182 ff. und Kleinertz, aaO, S. 87 ff.

234) RGBl 1923 II S. 17

235) Das Prinzip der Einheit der Verfassungsurkunde i.S.d. Art. 79 I GG galt damals noch nicht, so daß eine Verfassungsänderung außerhalb der Verfassungsurkunde möglich war.

236) vgl. Glum, aaO (Staatsrechtliche Stellung), S. 43 ff.

237) so auch Vialon, aaO, S. 479 und Kröger, aaO, S. 120

238) vgl. Junker, aaO, S. 114 f.

239) vgl. Lechner-Hülshoff, aaO, Erl. 5 zu § 26 GOBReg

240) so auch Böckenförde, aaO, S. 186 f.; anders Kröger, aaO, S. 114 ff., der § 26 II GOBReg für verfassungswidrig hält, da die Bundesminister des Innern und der Justiz nach der Verfassung keine gesteigerte Verantwortlichkeit für die Rechtmäßigkeit der Regierungstätigkeit hätten;

Anmerkungen zu 7.

Kröger übersieht dabei völlig die Gestaltungsmöglichkeiten, die durch die Geschäftsordnungsautonomie der Bundesregierung (Art. 65 S. 4 GG) in den oben sub 6.1. aufgezeigten Grenzen eröffnet werden.

241) zitiert nach Mayer-Tasch, aaO, S. 523

242) vgl. hierzu Böckenförde, aaO, S. 171

243) so Böckenförde, aaO, S. 204/5

244) vgl. Böckenförde, aaO, S. 172 f.

245) ibid., S. 173 ff.

246) so auch Kruis, aaO, S. 143 f., insb. S. 144 Fn. 28 unter Hinweis auf den von Hesse, aaO, S. 28 f. entwickelten Interpretationsgrundsatz der "praktischen Konkordanz"; a.A. Knöpfle, aaO, S. 929 Fn. 93 unter einseitiger Betonung des Kollegialprinzips

247) so aber Kruis, aaO

248) Solche Änderungsvorschläge fachlich nicht beteiligter Bundesminister sind in der Kabinettspraxis nach mdl. Auskunft des Kabinettsreferenten im Bundeskanzleramt, MinRat Rang, v. 8. 9. 1978 an den Verfasser auch durchaus üblich.

249) Davon zu unterscheiden ist die Frage der Zulässigkeit ministerialfreier Räume, also die Frage, ob einzelne Verwaltungsaufgaben auf rechtlich weitgehend verselbständigte Entscheidungsträger außerhalb der Regierung (Bsp.: Bundesbank) übertragen werden dürfen: Hierbei ist nicht die fachliche Zuordnung der betroffenen Aufgabe zu einem Ressortminister gefährdet (Bsp.: Währungspolitik der Bundesbank zum Bundesminister der Finanzen), sondern die Frage aufgeworfen, ob der Ressortminister angesichts stark verdünnter Aufsichtsbefugnisse für das Handeln dieser Entscheidungsträger noch parlamentarisch verantwortlich gemacht werden kann, oder ob hier ein parlamentarisch unkontrollierbarer Verwaltungsbereich entsteht, was dem Demokratieprinzip zuwiderlaufen könnte. Darauf ist in unserem Zusammenhang nicht einzugehen.

250) so Böckenförde, aaO, S. 199 f.

251) vgl. König, aaO, S. 228

252) abgedruckt bei Lechner-Hülshoff, aaO unter G 7

253) vgl. Lechner-Hülshoff, aaO, Erl. 1 vor § 1 GGO II; für Erlaß und Änderung der GGO II ist daher Einstimmigkeit der Ressortchefs zu fordern, wenn sie für alle Bundesministerien gelten soll.

254) vgl. Herberz, aaO, S. 27 und Kröger, aaO, S. 114 ff.

255) vgl. Kröger, aaO, S. 114 ff.

Anmerkungen zu 7.

256) vgl. Eschenburg, aaO (Staat und Gesellschaft), S. 735

257) Diese praktische Möglichkeit zeigt z.B. Junker, aaO, S. 118 auf, ohne ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit näher zu würdigen.

258) vgl. Menzel, aaO, S. 886 und Kleinertz, aaO, S. 94 f.

259) Der Bundeskanzler bedient sich hierzu nach § 21 I GOBReg des Staatssekretärs des Bundeskanzleramts.

260) vgl. Kleinertz, aaO, S. 94 f.

261) vgl. hierzu insb. Junker, aaO, S. 117

262) vgl. z.B. § 24 II 2 und 3 GOBTag und § 23 III GOBRat

263) Nach einer mdl. Mitteilung des Kabinettsreferenten im Bundeskanzleramt, MinRat Rang, v. 8. 9. 1978 an den Verfasser kommt dies gelegentlich, wenn auch seltener als der umgekehrte Fall vor, daß der Bundeskanzler nach seiner Meinung überfällige Initiativen (zumeist Gesetzentwürfe) "anmahnt".

264) Auf die praktische Schwierigkeit einer Ministerentlassung und ihre daraus folgende Seltenheit in der Bundesrepublik Deutschland weist zu Recht Loewenberg, aaO, S. 280 f. hin.

265) vgl. Dr. Katz in: Parl. Rat, aaO, S. 410 (33. Sitzung des Hauptausschusses v. 8. 1. 1949), und die zusammenfassende Darstellung dieser Sitzung oben sub 3.3.2.4.

266) vgl. die Darstellung bei Liesegang in: v. Münch, aaO, Rdnrn. 27-30 zu Art. 65

267) vgl. hierzu König, aaO, S. 235 f.

268) so Liesegang in: v. Münch, aaO, Rdnr. 29 zu Art. 65 unter Berufung auf den 3. Bericht der Projektgruppe, Teil I

269) ibid.; ähnlich fordert Böckenförde einen "zentralen Planungsstab" des Kabinetts in: Der Staat 11 (1972), S. 457

270) so Liesegang in: v. Münch, aaO, Rdnr. 30 zu Art. 65 m.w.N.

271) vgl. v. Doemming-Füßlein-Matz, aaO, S. 643

272) Die innere Einrichtung liegt dagegen wieder beim Ressortminister, vgl. Böckenförde, aaO, S. 139 ff.

273) vgl. oben sub 5.1.4.

274) vgl. zu dieser Qualifizierung grundlegend Böckenförde, aaO, S. 122 f.

275) mit Genehmigung des Bundespräsidenten!

Anmerkungen zu 7.

276) zu dessen Zulässigkeit vgl. auch Böckenförde, aaO, S. 151 f.

277) so Liesegang in: v. Münch, aaO, Rdnr. 29 zu Art. 65 unter Berufung auf den 3. Bericht der Projektgruppe, Teil III, S. 33 ff.

278) Desgleichen hält hierfür eine Verfassungsänderung für nötig Böckenförde in: Der Staat 11 (1972), S. 458; a.A. dagegen Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BT-Ds. VI/3829, S. 49

279) vgl. hierzu vor allem König, aaO, S. 228 ff.

280) so z.B. Enquête-Kommission für Fragen der Verfassungsreform, BT-Ds. VI/3829, S. 49

Anmerkungen zu 8.

281) Dieses Vorurteil findet sich häufiger in der politikwissenschaftlichen Literatur (vgl. statt aller Schöne, aaO, S. 165) und trifft auch dort jedenfalls für die Zeit nach Erhard angesichts der zentralen Bedeutung der Kabinettssitzungen als des Ortes der allwöchentlich internen Generaldebatte der Regierungspolitik nicht zu, vgl. oben sub 5.2.2.3.; es taucht aber auch in der verfassungsrechtlichen Literatur gelegentlich auf, so bei Böckenförde, aaO, S. 170, wo behauptet wird, die Regierung sei schon im Prinzip "nicht vom Kollegium her ... konstruiert"; dabei wird diese Behauptung ausdrücklich (S. 169) auf die Entstehungsgeschichte der Weimarer Reichsverfassung gestützt, für die oben sub 3.1.2. und 3.2. das Gegenteil nachgewiesen werden konnte.

282) so BVerfGE 45, 46 f. und ebenso schon Leitsatz 7 (BVerfGE 45, 2); wenn aaO dem Kabinett nicht nur die Verwirklichung des Regierungsprogramms, sondern auch dessen "Aufstellung" und die "Bestimmung der Ziele der Politik" zugeordnet werden, ist wohl die - hier freilich fließende - Grenze zum Kompetenzbereich des Bundeskanzlers überschritten.

283) zur Terminologie: Marschall v. Bieberstein, aaO, S. 524 Fn. 10 verwendet "Staatsrechtliche Verantwortlichkeit" als Oberbegriff für parlamentarische und "dienstliche" Verantwortlichkeit (gegenüber dem Reichspräsidenten), wobei letztere angesichts der Vorschlagsbindung des Staatsoberhaupts bei Ernennung und Entlassung der Minister gekünstelt wirkt. In vorliegender Arbeit soll der Begriff die strenge Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gerichte von der umfassenden politischen Kontrolle durch das Parlament abheben, wobei nicht verkannt wird, daß auch letztere auf dem Staatsrecht, nämlich dem Grundgesetz, basiert.

284) GVBl S. 531

285) desgl. z.B. § 56 der eben genannten Bayer. Verfassungsurkunde von 1919 (beschränkt auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit) und Art. 59

Anmerkungen zu 8.

BV (von 1946; beschränkt auf Vorsatz)

286) so BVerfGE 45, 4

287) vgl. BVerfGE 45, 37 f. und schon Leitsatz 3 (BVerfGE 45, 1)

288) vgl. BVerfGE 45, 38 f. und schon Leitsatz 6 (BVerfGE 45, 2)

289) vgl. BVerfGE 45, 48 f. und schon Leitsatz 10 S. 1 (BVerfGE 45, 2); wenn das BVerfG aaO, S. 48 f., und in Leitsatz 9 S. 2 (Seite 2) außerdem noch davon spricht, die Bundesregierung habe dem Bundesfinanzminister den Weg über Art. 112 GG nicht "freigeben" dürfen, spielt es auf ein möglicherweise erfolgtes positives Tun, nämlich eine Kabinettsberatung über das geplante Vorhaben nach § 15 I GOBReg an (vgl. Hinweis hierauf aaO, S. 47 f.). Sollte der Minister tatsächlich eine solche Beratung über sein geplantes Vorgehen nach Art. 112 GG herbeigeführt haben, so hätte das Kabinett hiervon nach den Ausführungen oben sub 5.2.2.2. allenfalls "(zustimmend) Kenntnis nehmen", nicht aber für den Minister verbindlich entscheiden, ihm also nicht etwa sein Vorgehen verbieten können. Grundgesetzverletzung durch positives Tun kann also bei der Bundesregierung hier unter keinen Umständen vorgelegen haben; das BVerfG hat sein Urteil denn auch letztlich nicht hierauf gestützt, vielmehr im Tenor ausdrücklich nur von Unterlassen gesprochen.

290) vgl. BVerfGE 45, 48

291) vgl. BVerfGE 45, 47 f.

292) vgl. BVerfGE 45, 48 f.

293) BVerfGE 45, 1 ist denn auch gerade im Hinblick auf die Zurechnung heftig kritisiert worden, so von Hettlage in DÖV 77, 519, 520 f. und von C. Arndt in JuS 78, 19, 22;

294) so BVerfGE 45, 2 (Leitsatz 10 S. 2)

295) vgl. BVerfGE 45, 50

296) so der spätere britische Premierminister Lord Salisbury 1878, zitiert nach Jennings, aaO, S. 257

297) vgl. auch Morrison, aaO, S. 79 ff., der allein diesen Aspekt herausstellt;

298) vgl. Jennings, aaO, S. 461

299) so Jennings, aaO, S. 462

300) vgl. z.B. Art. 61 der Verfassungs-Urkunde für den Preußischen Staat vom 31. 1. 1850 (GS S. 17 ff.) und das Bayer. Gesetz über die Verantwortlichkeit der Minister vom 4. 6. 1848 (GBl. S. 69); in der Litera-

Anmerkungen zu 8.

tur grundlegend: Robert v. Mohl, Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung, 1837

301) vgl. z.B. M-D-H-S, aaO, Rdnr. 9 zu Art. 43 (1960!) und 4 zu Art. 65; Dennewitz-Meder bzw. Meder in BK, aaO, Erl. II 2 zu Art. 64 bzw. II 6 zu Art. 65; v. Mangoldt, aaO (1. Auflage 1953), S. 350; Münch, aaO, S. 220 ff.

302) vgl. Kröger, aaO, S. 5 f.

303) so Kröger, aaO, S. 6

304) vgl. Kröger, aaO, S. 142 ff.

305) BGBl I S. 1921

306) Daß daneben auch Parlamentsbeschlüsse zulässig sein könnten, die den Bundeskanzler zur Entlassung eines Ministers auffordern, ist vom Ältestenrat aus konkretem Anlaß wiederholt bejaht worden, aber weiterhin verfassungsrechtlich umstritten, je nach dem, ob man die Umgehung der Art. 67 f. GG oder die rechtliche Freiheit des Kanzlers betont, den Minister dennoch im Amt zu halten, vgl. Kröger, aaO, S. 157 f.;

307) vgl. die unwidersprochen gebliebene Äußerung Carlo Schmids in: Parl. Rat, aaO, S. 410 f. (33. Sitzung des Hauptausschusses vom 8. 1. 1949)

308) vgl. Dürig in M-D-H-S, aaO, Rdnr. 15 zu Art. 65 a (1969!); v. Mangoldt-Klein, aaO (2. Auflage 1964), Erl. IV 4 zu Art. 65 (S. 1263 f.); Friesenhahn, aaO, S. 58 und 69; Böckenförde, aaO, S. 145 f.; insb. auch Kröger, aaO

309) vgl. z.B. Böckenförde, aaO, S. 170 und 172 f.

310) vgl. für Minister-Verordnungen ausdrücklich § 30 I 2 GOBReg

311) so Böckenförde, aaO, S. 172 f.

312) ibid.

313) a.A. pauschal Kröger, aaO, S. 55, der jedoch die Differenzierung zwischen originären und subsidiären Kollegialkompetenzen nicht sieht;

314) Anders als bei der oben sub 3.1.1.1. behandelten Rücktrittsmöglichkeit der Staatssekretäre im II. Kaiserreich geht es hier schon vom Ansatz her um einen politischen Vorgang: Der Bundesminister tritt zurück, weil er bei dem politischen Versuch gescheitert ist, ein für ihn wichtiges Ziel seiner Ressortpolitik mehrheitsfähig zu machen, während der Staatssekretär lediglich einer für ihn untragbaren Weisung seines Vorgesetzten weicht.

315) vgl. Kröger, aaO, S. 19

Anmerkungen zu 8.

316) Böckenförde, aaO, S. 172 f. übersieht diesen Komplex, indem er zwar den Anwendungsbereich des Art. 65 S. 3 GG richtig behandelt, aber fälschlich mit v. Wick, aaO, S. 89, Art. 65 GG als die umfassende Kompetenzverteilungsnorm für den Regierungsbereich ansieht und sich so den Blick für andere - selbständige - Kompetenznormen wie z.B. Art. 76 GG verstellt, vgl. schon oben sub 4.2. mit Fn. 128;

317) vgl. Kröger, aaO, S. 21

318) so Kröger, aaO, S. 54 f.

319) so Kröger, aaO, S. 55

320) vgl. Kröger, aaO, S. 20

321) so im Ergebnis auch Glum, aaO (Staatsrechtliche Struktur), S. 190

322) vgl. Kröger, aaO, S. 21

323) nach mdl. Auskunft des Kabinettsreferenten im Bundeskanzleramt, MinRat Rang, vom 8. 9. 1978 an den Verfasser

Anmerkungen zu 9.

324) Die beiden anderen noch bestehenden deutschen "Traditionsländer", Hamburg und Bremen, haben als Stadtstaaten eine Sonderentwicklung genommen und bis heute am reinen Kollegialitätsprinzip festgehalten, vgl. Art. 11 I der Vorläufigen Verfassung der Hansestadt Hamburg vom 15. 5. 1946 (GVBl S. 51) i.d.F. des Gesetzes vom 8. 10. 1946 (GVBl S. 103) und Art. 107 ff., insb. Art. 115 II (Geschäftsleitung) und 116 (umfassendes Antragsrecht jedes Senatsmitglieds zur Beschlußfassung) der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. 10. 1947 (GVBl S. 251).

325) vgl. v. Seydel-Graßmann, aaO, S. 78

326) GVBl S. 531

327) vgl. v. Jan, aaO, Anm. 9 zu § 58

328) ibid.

329) vgl. Rothenbücher, aaO, S. 32 f.

330) GVBl S. 333

331) vgl. Schweiger in N-L-S-Z, aaO, Rdnr. 6 zu Art. 47

332) a.A. Schweiger in N-L-S-Z, aaO, Rdnr. 4 zu Art. 47, allerdings beschränkt auf nicht näher definierte besondere Ausnahmen, für die er

Anmerkungen zu 9.

als Beispiel die Ablösung erteilter Spielbankkonzessionen nennt; wie hier Meder, aaO, Rdnr. 3 zu Art. 47 und Mayer in M-M-M-O, aaO, S. 53

333) so auch Kruis, aaO, S. 144 Fn. 28 a.E.

334) StAnz Nr. 1 S. 1

335) Die Reaktionen auf eine äußere Bedrohung werden inzwischen weitgehend von der sog. "Notstandsverfassung" des Grundgesetzes erfaßt, vgl. oben sub 5.1.1.3.

336) vgl. Schweiger in N-L-S-Z, aaO, Rdnr. 3 zu Art. 48

337) ibid.

338) vgl. Schweiger in N-L-S-Z, aaO, Rdnr. 4 zu Art. 48

339) zur Frage, ob Bayern trotz Art. 44 I und III BV als parlamentarisch regierter Staat angesprochen werden kann, vgl. unten sub 9.5.

340) BayBS I S. 19

341) GVBl S. 229 (1961) bzw. S. 68 (1971)

342) vgl. dazu ausführlich Wolff-Bachof, aaO, § 78 II b

343) vgl. Kruis, aaO, insb. S. 152 f.

344) GVBl S. 229

345) zum Begriff vgl. Böckenförde, aaO, S. 95 ff.

346) zum Begriff vgl. Böckenförde, aaO, S. 90 ff.

347) vgl. Maunz in M-D-H-S, aaO, Rdnrn. 17 und 18 zu Art. 51 und BVerfGE 8, S. 120 f.

348) so auch Maunz in M-D-H-S, aaO, Rdnr. 27 zu Art. 51; Maunz geht dabei davon aus, daß die im Bundesrat anwesenden Mitglieder aus dem betreffenden Land zunächst intern notfalls auch kontrovers abstimmen und ihre so getroffene interne Mehrheitsentscheidung dann als gemeinsames Landesvotum im Bundesrat vertreten; dies ist ein praktisch sicher wünschenswertes Verfahren, das aber nicht darüber hinwegtäuschen darf, daß in einem solchen Falle jedes einzelne intern überstimmte Mitglied rechtlich nicht gehindert ist, anschließend im Bundesrat auf seinem Votum zu beharren und so alle Stimmen seines Landes zu neutralisieren, da das Grundgesetz nur die einzelnen Bundesratsmitglieder und die sie instruierenden Landesregierungen, nicht aber fraktionsähnliche Landesdelegationen als Instruktionsorgane für ihre Mitglieder kennt.

349) ibid.

Anmerkungen zu 9.

350) Zur Verfassungswirklichkeit: Die Beschlußfassung über die Bundesratsinstruktionen nimmt breiten Raum in der Tätigkeit des Ministerrats ein; so gab es nach Kritzer, aaO, S. 335 schon zu Zeiten der Vierer-koalition (1954-1957) manchmal "60, ja 70 und 80" Tagesordnungspunkte "Bundesrat" für die einzelne, wöchentlich stattfindende Ministerratssitzung.

351) vgl. Kruis, aaO, S. 143 f.

352) BayBS I S. 19

353) GVBl S. 157

354) mdl. Auskunft des früheren Leiters der Rechtsabteilung der Bayer. Staatskanzlei, MinDirig a.D. Bußler, an den Verfasser vom 10. 8. 1978

355) vgl. Kruis, aaO, S. 143 f.

356) aaO, S. 151 ff.

357) Diese Fälle werden nach einer mdl. Auskunft des früheren Leiters der Rechtsabteilung der Bayer. Staatskanzlei, MinDirig a.D. Bußler, an den Verfasser vom 10, 8. 1978 unter dem Sammelbegriff "Anregungen und Informationen" in der Tagesordnung geführt und nehmen in nahezu jeder Ministerratssitzung breiten Raum ein.

358) vgl. z.B. Meder, aaO, Rdnr. 3 zu Art. 44

359) so aber Kruis, aaO, S. 133

360) StAnz Nr. 28, S. 1

361) mdl. Auskunft des früheren Leiters der Rechtsabteilung der Bayer. Staatskanzlei, MinDir a.D. Bußler, an den Verfasser vom 10. 8. 1978

Anmerkungen zu 10.

362) vgl. insb. die Kritik zu v. Wick und Böckenförde oben sub 4.2.

363) im einzelnen vgl. hierzu Herkner, aaO

364) vgl. Art. 70 ff. GG einerseits und Art. 83 ff. GG andererseits

Lebenslauf

Am 2. Mai 1953 wurde ich als Sohn des Obersten der Bundeswehr Hans Beinhofer und seiner Ehefrau Sofie, geb. Schollenberger, in München geboren, wo ich auch aufwuchs. Nach 4 Jahren Volksschule wechselte ich 1963 auf das humanistische Karlsgymnasium in München - Pasing über und legte dort 1972 die Reifeprüfung ab; anschließend wurde ich in die Stiftung Maximilianeum in München aufgenommen. Nach Ableistung des 15-monatigen Grundwehrdienstes nahm ich im WS 1973/4 das Studium der Rechtswissenschaft an der Ludwig - Maximilians - Universität in München auf, das ich im Termin 1977/II mit der 1. juristischen Staatsprüfung abschloß. Nach der Referendarausbildung in München unterzog ich mich der 2. juristischen Staatsprüfung im Termin 1980/I.

Am 23. Oktober 1980 heiratete ich die Studienrätin z.A. Marianne Kranig aus München. Zum 1. November 1980 trat ich als Regierungsrat z.A. in die bayerische allgemeine innere Verwaltung ein und bin seit 2. Januar 1981 im Bayer. Staatsministerium des Innern tätig.